



TAMPEREEN
YLIOPISTO

**TÄYDENNYSPOLIISIHENKILÖT JULKISEN VALLAN
KÄYTTÄJINÄ:**

PALVELUSSUHTEEN MUODON, VOIMANKÄYTÖN TOIMIVALTUUKSIEN
JA KÄYTTÖÖNOTON REUNAehtojen oikeudellinen sääntely

Emmi Korkalainen
Johtamiskorkeakoulu
Hallintotieteiden tutkinto-
ohjelma
Pro gradu -tutkielma
Kevät 2018
Ohjaaja: Riku Neuvonen

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto:	Johtamiskorkeakoulu Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma Julkisoikeuden opintosuunta
Tekijä:	Korkalainen, Emmi
Tutkielman nimi:	Täydennyspoliisihenkilöt julkisen vallan käyttäjinä — Palvelussuhteen muodon, voimankäytön toimivaltuuksien ja käyttöönoton reunaehtojen oikeudellinen sääntely
Tutkielman pituus:	VI + 73 sivua
Aika:	Toukokuu 2018
Avainsanat:	Täydennyspoliisijärjestelmä, julkinen valta, voimankäyttö, toimivaltuudet, poikkeusolot, puolustustila

Tämän pro gradu -tutkielman tavoitteena on tarkastella, kuinka täydennyspoliisijärjestelmän nykyinen, oikeudellinen asema määrittyy voimassa olevan lainsäädännön kautta. Tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan, millaisia soveltuvuuden kriteereitä voimassa oleva lainsäädäntöämme asettaa täydennyspoliisihenkilöksi pyrkiville, sekä millaiset oikeudelliset reunaehdot määrittelevät täydennyspoliisihenkilöinä toimivien palvelussuhteen muotoa.

Tutkielmassa käsitellään myös lainsäädäntöämme täydennyspoliisille myöntämiä toimivaltuuksia. Toimivaltuuksien tarkastelu on rajattu voimakeinojen käytön sääntelyyn. Tutkielmassa keskitytään myös siihen, millaiset ovat täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönoton edellytykset turvallisuustilanteen näkökulmasta.

Tutkielma osoittaa, että nykyisen täydennyspoliisijärjestelmän alaan kuuluvat tehtävät ovat hyvin suppeat. Täydennyspoliisijärjestelmän varsinainen sääntely on vähäistä, ja monin paikoin sääntelyä joudutaan johtamaan muusta kuin täydennyspoliisihenkilöitä koskevasta sääntelystä. Poliisin henkilöstön täydentämistä sääntelevä pykälä on osittain myös virheellinen, sillä sen mukaan täydennyspoliisihenkilöstöstä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Kyseistä asetusta ei kuitenkaan ole annettu.

Julkisen vallan käyttö näyttäytyy keskeisenä elementtinä poliisin henkilöstön täydentämisessä. Nykyisessä sääntelyssä täydennyspoliisihenkilöille suodut voimakeinojen käytön toimivaltuudet perustuvat pitkälti poliisihenkilön harkintaan, ohjaukseen ja valtuutukseen. Täydennyspoliisihenkilöillä ei voida katsoa olevan juurikaan itsenäiseen harkintaan perustuvia voimankäytön oikeuksia, mikäli tilanne ei täytä hätävarjelun tai pakkotilan tunnusmerkkejä.

Täydennyspoliisihenkilöiden palvelussuhteesta ei ole säädöksiä, ja tätä kautta myös täydennyspoliisihenkilönä toimimisen kelpoisuusehtojen arviot jäävät tulkinnanvaraisiksi. Tutkielma osoittaa, että on problemaattista, ettei täydennyspoliisihenkilöiden toimivaltuuksista ole nykyistä tarkempia säädöksiä ja ettei täydennyspoliisitehtävissä toimivien palvelussuhteen muodosta ole säädetty muuta, kuin että tehtävien hoitaminen perustuu sopimukseen.

Täydennyspoliisihenkilöstön käytön sääntely edellyttää, että yhteiskunnassa vallitsee yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suhteen erityiset olosuhteet. Suoraa turvallisuustilannemääritelmää täydennyspoliisihenkilöstön käyttöönoton edellytyksille ei kuitenkaan ole asetettu.

SISÄLLYS

LÄHTEET	III
---------	-----

1. JOHDANTO **1**

1.1 TUTKIELMASTA	1
1.1.1 TUTKIMUKSEN AIHEPIIRISTÄ JA TERMEISTÄ	1
1.1.2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA RAJAUKSET	4
1.1.3 TUTKIMUSAINESTO JA LÄHTEET	6
1.1.4 TUTKIELMAN OIKEUDENALA JA METODIT	9
1.1.5 TUTKIELMAN RAKENNE	11
1.2. TÄYDENNYSPOLIISIJÄRJESTELMÄ	12

2. SUOMEN POLIISI **17**

2.1. POLIISIN ORGANISAATIO	17
2.2. POLIISIN TEHTÄVÄT	18
2.3. POLIISIN TOIMIVALTA JA TOIMIVALTUUDET	21
2.4. POLIISILAIN YLEISET PERIAATTEET	25

3 TÄYDENNYSPOLIISIHENKILÖN PALVELUSSUHDE JA TOIMIVALTUUDET **30**

3.1. VIRKASUHDE JA TYÖSOPIMUSSUHDE	30
3.2. TÄYDENNYSPOLIISIHENKILÖN SOVELTUVUUS JA TEHTÄVÄT	36
3.3. TÄYDENNYSPOLIISIHENKILÖN TOIMIVALTUUDET VOIMAKEINOJEN KÄYTTÖÖN	42

4 TÄYDENNYSPOLIISIJÄRJESTELMÄN KÄYTTÖÖNOTON EDELLYTYKSET **51**

4.1. TURVALLISUUDEN SÄÄNTELY JA MÄÄRITELMÄT	51
4.1.1 POIKKEUSOLOT JA HÄIRIÖTILANTEET	51
4.1.2 PERUSTUSLAKI	53
4.1.3 VALMIUSLAKI	55
4.1.4 PUOLUSTUSTILALAKI	58
4.2. VALTION TURVALLISUUDEN JA POIKKEUKSELLISTEN OLOJEN VAATIMUS TÄYDENNYSPOLIISIJÄRJESTELMÄSSÄ	59

5 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ **64**

LÄHTEET

Kirjallisuus:

Aakko, Kyllikki, - Koivukoski, Janne - Mesilaakso, Markku - Nikkari, Simo - Peltonen, Karim - Rantapelkonen, Jari: Väestön suojaamisen käsikirja, Helsinki, 2017.

Aarnio, Aulis: Tulkinnan taito: Ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta, Helsinki, 2006.

Aine, Antti – Nurmi, Veli-Pekka – Ossa, Jaakko – Penttilä, Teemu – Salmi, Ilkka - Virtanen Vesa: Moderni kriisilainsäädäntö, Helsinki, 2011.

Buure-Hägglund, Kaarina: Suomen kriisilainsäädäntö, Helsinki, 2002.

Frösén, Klaus - Koivukoski, Janne - Liskola, Kari - Mäkinen, Kari - Parmes, Rauli (toim.) - Piispanen, Matti - Ristaniemi, Jukka - Söder, Jouko: Varautumisen käsikirja, Helsinki, 2007.

Hakalehto-Wainio, Suvianna: Vahinko ja valta, julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa, Hämeenlinna, 2008.

Hallberg, Pekka - Karapuu, Heikki - Ojanen, Tuomas - Scheinin, Martin - Tuori, Kaarlo - Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, Helsinki, 2011.

Halme, Kimmo – Kortessalmi, Leo – Lönnroth, Kaarle – Parviainen, Johanna - Rantaeskola, Satu (toim.), – Saukoniemi, Teemu – Springare, Sanna: Poliisilaki – kommentaari, Tampere, 2014.

Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Rantaeskola, Satu: Poliisilaki, Helsinki, 2012.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan, Helsinki, 2011.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen, Helsinki, 2014

Jyränki, Antero: Valta ja vapaus: valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä, Helsinki, 2003.

Jyränki, Antero – Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus, Helsinki, 2012.

Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, Helsinki, 2008.

Kerttula, Timo: Vartijat ja järjestyksenvalvojat julkisen vallan käyttäjinä, Helsinki, 2016.

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet, Helsinki, 2016.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus, Helsinki, 2013.

Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti: Rikosoikeuden yleinen osa : vastuuoppi, Helsinki, 2013.

Törrönen, Kaarle: Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönoton suunnittelu, Helsinki, 1999.

Virta, Sirpa: Poliisi ja turvayhteiskunta – Lähipoliisi turvallisuusstrategiana, Helsinki, 1998.

Lainsäädäntö:

Asevelvollisuuslaki 1438/2007

Hallintolaki 434/2003

Järjestyslaki 612/2003

Laki Poliisiammattikorkeakoulusta 1164/2013

Laki poliisin hallinnosta 110/1992

Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille 781/1980

Laki holhoustoimesta 442/1999

Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista 1085/2015

Pelastuslaki 379/2011

Pakkokeinolaki 806/2011

Poliisilaki 872/2011

Poliisilaki 493/1995 (kumoutunut)

Puolustustilalaki 1083/1991

Rajavartiolaki 578/2005

Rikoslaki 39/1889

Suomen perustuslaki 731/1999

Sisäministeriön asetus poliisin voimakeinoista sekä kulkuneuvon pysäyttämisestä 245/2015

Sisäministeriön asetus poliisin voimakeinojen käytöstä 979/2004 (kumoutunut)

Työsopimuslaki 55/2001

Työturvallisuuslaki 738/2002

Vahingonkorvauslaki 412/1974

Valtion virkamieslaki 750/1994

Valmiuslaki 1552/2011

Valtioneuvoston asetus Poliisiammattikorkeakoulusta 282/2014

Valtioneuvoston asetus poliisista 1080/2013

Valtioneuvoston asetus täydennyspoliisihenkilöstöstä 886/1997 (kumoutunut)

Valtioneuvoston asetus poliisin hallinnosta 158/1996

Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014

Virallislähteet:**Valiokuntien julkaisut:**

Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, 25/1994

Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esityksestä laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi, 20/2002 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta, 64/2002, vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 67/2010 vp

Hallintovaliokunnan mietintöluonnos valtioneuvoston selontekoon sisäisestä turvallisuudesta, 5/2017, vp

Hallituksen esitykset:

Hallituksen esitys eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 248/1989, vp

Hallituksen esitys eduskunnalle puolustustilalaiksi 249/1989, vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta, 291/1993

Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 57/1994

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi 1/1998

Hallituksen esitys laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi 20/2002, vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta, 196/2002

Hallituksen esitys eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 3/2008

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta 60/2010, vp

Hallituksen esitys esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädäntöjen muuttamiseksi, 222/2010

Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 224/2010

Hallituksen esitysluonnos eduskunnalle laiksi reservipoliisista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (numeroimaton), päivätty 15.3.2018

Kirjalliset kysymykset:

Vastaus kirjalliseen kysymykseen 93/2016, vp

Viranomaisjulkaisut:

Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin, Puolustusneuvosto, Helsinki 1999.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, Valtioneuvoston periaatepäätös, 23.11.2006

Poliisin vuosikertomus, Poliisihallitus, 2010

Poliisin tulohajauksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittäminen -loppuraportti:

Sisäministeriön julkaisu 4/2012

Täydennyspoliisityöryhmän loppuraportti, Sisäministeriön julkaisu 3/2015

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta, Sisäministeriön julkaisu 8/2016

Poliisin vuosikertomus, Poliisihallitus, 2016

Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta: Hyvä elämä – turvallinen arki, 5.10.2017.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, Valtioneuvoston periaatepäätös, 2.11.2017.

Muut lähteet:

Eurostats: Rikostilastot 2014 Saatavilla: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Crime_statistics/fi

Sisäministeriön tiedote: Täydennyspoliisijärjestelmää kehitetään. Saatavilla: http://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/taydennyspoliisijarjestelmaa-kehitetaan Päivätty 21.3.2016.

Valtioneuvoston tiedote: Eurooppalainen hybridiuhkien osaamiskeskus perustettiin Helsinkiin, päivätty 11.4.2017.

Poliisi.fi: Organisaatio, http://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/organisaatio. Luettu 14.9.2017.

Kokonaisturvallisuuden sanasto, Sanastokeskus, Helsinki, 2017

Poliisi (AMK) Valintaperusteet, voimassa: 23.1.2018 – toistaiseksi

Poliisi.fi: https://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/poliisin_eettinen_vala. Luettu 20.3.2018.

Puolustusvoimat: <http://puolustusvoimat.fi/web/reservilaiselle/etusivu> Luettu 6.4.2018.

Pelastustoimi: <http://www.pelastustoimi.fi/pelastustoimi/sopimuspalokunnat> . Luettu 6.4.2018.

Helsingin Sanomat, 9.4.2018, Jussi Niinistö, Mielipide: Reservipoliiseja ei revitä pystymetsästä.

Ulkomaiset lähteet:

Laki Viron täydennyspoliisista: Abipolitseiniku seadus, 2010, päätös no. 775. Saatavilla: <https://www.riigiteataja.ee/akt/120122010001>

1. Johdanto

1.1 Tutkielmasta

1.1.1 Tutkimuksen aihepiiristä ja termeistä

Poliisilain (872/2011) 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan poliisin tehtävänä on ”*oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen*”. Poliisilla on lainmukainen velvollisuus näiden tehtävien hoitamiseksi ja näissä tehtävissä avustamiseksi. Poliisin toimivaltuuksia näiden velvollisuuksien täyttämiseksi on myös erikseen säädelty.¹ Poliisin toiminnassa on osittain kyse siitä, millaisia tehtäviä ja millaista toimivaltaa lainsäädäntömme poliisille osoittaa, mutta kyseessä on myös erilaisten mekanismien ja resurssien yhdistelmä.

Poliisilaki sekä laki poliisin hallinnosta (110/1992) viittaavat termillä ”poliisi” kyseessä olevaan viranomaiseen, kun taas poliisina toimivasta henkilöstä käytetään termiä ”poliisimies”. Tässä tutkielmassa virassa olevasta poliisimiehestä käytetään kuitenkin sukupuolineutraalimpaa termiä ”poliisihenkilö”, ja täydentävässä poliisitehtävässä toimivasta eli täydennystehtävään sopimuksen tehneestä henkilöstä termiä ”täydennyspoliisihenkilö”. Lainsäädäntömme ei tunne termiä ”täydennyspoliisijärjestelmä” vaan viittaa poliisin henkilöstön täydentämiseen ja täydennyspoliisihenkilöstöön. Käytän kuitenkin täydennyspoliisijärjestelmän termiä kuvaamaan kokonaisuutta, joka pitää sisällään poliisin henkilöstön täydentämisen sääntelyn. Kyseistä termiä käytetään myös esimerkiksi 15.3.2018 päivätyssä hallituksen esitysluonnoksessa, kuvaamaan nykyisen lainsäädännön mukaista poliisin täydennyshenkilöstön käyttöä. Kyseisessä hallituksen esitysluonnoksessa esitetään poliisin täydennyshenkilöstölle uutta ja täydentävää sääntelyä. Jotta tutkielmassa erottuu selvästi, milloin viitataan hallituksen esitysluonnoksen mukaiseen täydennyshenkilöstön käyttöön, käytetään luonnokseen viitattaessa täydennyspoliisista termiä ”reservipoliisi” tai ”reservipoliisijärjestelmä”.

Suomen nykyinen täydennyspoliisijärjestelmä on perustettu vuonna 1995, silloisen poliisilain (493/1995) päivityksen yhteydessä². Vuoden 1995 poliisilain 42 § täydennyspoliisista oli ilmaisultaan tarkempi, kuin vastaava pykälä nykyisessä laissa poliisin hallinnosta. Poliisihenkilöstön täydentämisestä on voimassa, mitä laissa poliisin hallinnosta, 15 b §:ssä (873/2011) säädetään.

¹ Aine ym. (2011), s. 49.

² Täydennyspoliisityöryhmän loppuraportti, 3/2015, Sisäministeriö, s.8.

Kyseessä on järjestelmä, jolla valtion turvallisuuden sitä vaatiessa, tai poikkeuksellisissa oloissa tarpeelliseksi katsottaessa poliisin henkilöstöä voidaan määrätä täydennettäväksi erityisellä täydennyspoliisihenkilöstöllä. Kyseessä ei ole poliisin automaattisessa käytössä oleva vapaaehtoisten henkilöreservi, vaan täydennyshenkilöstön käyttöönotosta päättää valtioneuvosto.

Laki poliisin hallinnosta säättää 15 b §:ssä, että täydennyspoliisihenkilöksi sopii henkilö, joka on henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtävään sopiva ja joka on tehnyt poliisipiirin päällikön kanssa sopimuksen tehtävään sitoutumisesta. Täydennyspoliisia voidaan käyttää hyvin rajatusti järjestyksenvalvontaan tai liikenteen ohjaukseen liittyviin tehtäviin, jotka laissa on erikseen säädetty. Täydennyspoliisihenkilön valtuuksista voimankäyttöön ei ole annettu omaa säädöstä, vaan täydennyspoliisista on voimassa, mitä säädetään poliisilain 2 luvun 17 §:n 3 momentissa. Momentissa säädetään, että poliisihenkilöä tilapäisesti avustavalla on oikeus käyttää niitä voimakeinoja, joihin poliisihenkilö *”toimivaltansa nojalla hänet valtuuttaa”*. Toimivaltuuksia voimankäyttöön tulee kuitenkin käyttää ainoastaan poliisihenkilön *”pyynnöstä tai tämän suostumuksella”*. Kyseisen pykälän on tarkoitus mahdollistaa voimakeinojen käyttö sivullisille sellaisissa tilanteissa, joissa virkatehtävän suorittaminen on mahdollista ainoastaan sivullisen apuun nojautuen.

Täydennyspoliisijärjestelmä ja sen käyttö sisältävät lain soveltamisen kannalta useita tulkinnanvaraisuuksiin pohjautuvia ongelmia. Ensiksi voidaan mainita, että täydennyspoliisihenkilön toimivaltuudet erityisesti voimankäytön suhteen ovat lain puitteissa osittain hankalasti tulkittavia. Täydennyspoliisijärjestelmän toiminnasta ei esimerkiksi olla erikseen säädetty, toimisiko täydennyspoliisihenkilö tehtävissä virkavastuulla ja millaiseksi täydennyspoliisihenkilöä ohjaavan poliisihenkilön oikeudellinen vastuu järjestelmän käyttötilanteissa muodostuisi.

Toisekseen voidaan mainita, että täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönoton vaatimukset valtion turvallisuudesta ja poikkeuksellisista oloista sisältävät paljon tulkinnanvaraa. Täydennyspoliisijärjestelmän käyttö ei rajoitu ainoastaan poikkeusoloihin. Täydennyspoliisista annetussa pykälässä ei kuitenkaan suoraan indikoida, voidaanko täydennyspoliisijärjestelmää käyttää myös häiriötilanteiden hallintaan. Lisäksi pykälässä ei tule ilmi, minkä lainsäädännön kautta käyttöönoton edellytyksiä tulisi tulkita. Valmiuslain (1552/2011) määrittelemiä poikkeusoloja tietyin edellytyksin pitää sellaisina, että niiden puitteissa täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönoton vaatimukset täyttyisivät. Valmiuslain mukaisina poikkeusoloina voidaan pitää tilannetta, jossa Suomeen kohdistuu aseellinen tai muutoin vakava hyökkäys tai hyökkäyksen jälkitila, tai tilannetta jossa Suomeen kohdistuu merkittävä hyökkäyksen uhka. Valmiuslaki katsoo poikkeusoloiksi myös tilan, jossa yhteiskunnallisesti välttämättömät toiminnot ovat uhattuina väestön toimeentulon tai

yleisen taloustilanteen vaarantumisen vuoksi. Poikkeusoloja ovat lisäksi suuronnettomuudet tai niiden välittömät jälkitilat, tai laajalle levinneiden tartuntatautien aiheuttamat uhkatilanteet. Lista valmiuslain mukaisista turvallisuustilanteen muutoksista ei kuitenkaan ole tyhjentävä, eikä suoraan yhteneväinen täydennyspoliisista annetun pykälän vaatimusten kanssa. Poikkeusoloista säädetään lisäksi puolustustilalaissa (1083/1991). Valtion turvallisuuden vaarantumisen vaatimukseen voidaan yhtäältä sovittaa puolustustilalain määrittelemät erityiset olot, joiden aikana valtiojärjestys tulisi uhatuksi.

Poikkeusoloja alhaisemmaksi turvallisuustilanteen heikkenemiseksi voidaan tulkita häiriötilanteet. Häiriötilanteita voi ilmetä normaalioloissa, ja niiden on yleensä katsottu kohdistuvan johonkin tiettyyn toimialaan ja sen yhteen toimintasektoriin. Esimerkkejä häiriötilanteista ovat muun muassa ”terroriteot, liikennevälineen kaappaukset, eräät suuronnettomuudet, öljyvahingot, erilaiset myrkylliset päästöt, ydinvoiman rauhanaikaiseen käyttöön liittyvät onnettomuudet, epidemiat ja vaarallisten kasvintuhoojien leviäminen ja liikennevälineiden onnettomuudet”.³ Häiriötilanteista taas ei ole säädetty omaa lakiaan. Kaiken kaikkiaan nykyisen lainsäädännön mukaisen täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönoton edellytyksiä voidaan tulkita monista eri näkökulmista.

Vuonna 2016 sisäministerinä työskennellessään Petteri Orpo antoi kansanedustaja Tuula Parviaisen kirjalliseen kysymykseen täydennyspoliisijärjestelmän kehittämisestä vastauksen, jossa todetaan, että ”Täydennyspoliisia koskevaa lainsäädäntöä voidaan pitää tällä hetkellä osin puutteellisena. - - Kehittäminen edellyttää sekä lainsäädännöllisiä että operatiivisia muutoksia”. Orpo toteaa myös, että täydennyspoliisia ei ole käytännössä jouduttu ottamaan käyttöön.⁴ On mitä ilmeisintä, että mahdolliset lainsäädännölliset muutokset täydennyspoliisijärjestelmään vietäisiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsittelyyn lakien moniulotteisten vaikutusten vuoksi. Erityisen mielenkiintoiseksi lain uudistamisessa nousisi täydennyspoliisijärjestelmän käytön ehdot sekä täydennyspoliisihenkilöiden käytännön toiminnan vastuukysymykset.

Maaliskuussa 2018 sisäministeriön valmistelussa ollut täydennyspoliisijärjestelmän lainsäädäntöhanke eteni siihen pisteeseen, että täydennyspoliisijärjestelmän kehittämisestä julkaistiin hallituksen esitysluonnos. Hallituksen esitysluonnoksen mukaisella uudella lainsäädännöllä pyritäisiin vastaamaan poliisin toimintakyvyssä esiintyviin puutteisiin häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä vahvistamaan poliisin varautumistoimintaa⁵. Hallituksen esitysluonnos laeiksi

³ Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin, Puolustusneuvosto, Helsinki 1999. s.26-30, 44.

⁴ Vastaus kirjalliseen kysymykseen KK 93/2016 vp, 16.3.2016 Sisäministeri Petteri Orpo

⁵ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi reservipoliisista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, luonnos 15.3.2018: s. 1.

reservipoliisista, poliisilain muuttamisesta ja poliisin hallinnosta annetun lain 15 b §:n kumoamisesta on lausuntokierroksella 4. toukokuuta 2018 saakka.

Täydennyspoliisijärjestelmä jakaa mielipiteitä järjestelmän kehittämisen puolesta aina järjestelmän olemassaolon vastustamiseen. Myös mielipiteet siitä, tulisiko järjestelmää käyttää ainoastaan poikkeusoloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa tai jopa normaalioloissa muutoin kuin häiriötilanteissa, jakautuvat laajalti.⁶ Myös maaliskuussa 2018 julkaistu hallituksen esitysluonnos reservipoliisista on aiheuttanut vilkasta julkista keskustelua.

Nykymuotoisesta täydennyspoliisijärjestelmästä ei löydy aikaisempia, oikeustieteellisiä pro gradu – tutkielmia. Täydennyspoliisihenkilöiden käyttöä on lyhyesti sivuttu lähinnä kolmannen sektorin turvallisuustoimintaan⁷ ja yksityisten turvallisuusalan sääntelyyn liittyvissä raporteissa ja tutkielmissa. Helsingin yliopiston oikeustieteellisestä tiedekunnasta on julkaistu vuonna 2014 OTM-tutkielma, jossa tarkastellaan poikkeusolojen pakkokeinotoimivaltuuksia eri viranomaisten näkökulmasta⁸. Tämän kaltaisten tutkielmien kautta voidaan lähestyä poliisin toimivaltuuksia erityistilanteissa, mutta suoraan täydennyspoliisiin tai reservipoliisiin kohdistuvia kysymyksiä ne eivät käsittele. Uusi hallituksen esitysluonnos reservipoliisista taas antaa mahdollisuuden vertailla nykymuotoisen täydennyspoliisijärjestelmän käytettävyyttä sekä oikeudellisia raameja mahdolliseen lainsäädäntökehitykseen nähden.

1.1.2 Tutkimustehtävä ja rajaukset

Tutkielmani tarkoituksena on tarkastella kuinka täydennyspoliisihenkilön nykyinen, oikeudellinen asema toimivaltuuksineen ja vastuineen määrittyy voimassa olevan lainsäädännön kautta. Ensinnäkin tutkielmani käsittelee täydennyspoliisijärjestelmän kehittämistä arvioimalla täydennyspoliisihenkilöiden toimivaltuuksia ja vastuuasemaa, mikäli heidät nimitettäisiin tehtäviin virkasuhteeseen, määräaikaiseen virkasuhteeseen tai työsuhteeseen. Käytännössä tarkastelen siis täydennyspoliisihenkilöiden palvelussuhteen mahdollisia muotoja ja sitä, millaisia vaikutuksia palvelussuhteen muodolla voi olla täydennyspoliisihenkilönä toimivan oikeusasemaan. Samassa yhteydessä käyn myös läpi kelpoisuusehtoja, joita täydennyspoliisihenkilön tehtävissä toimiville on

⁶ Täydennyspoliisityöryhmän loppuraportti, 3/2015, Sisäministeriö. s. 15-21.

⁷ Muun muassa: Perttula, Jouni ym. (2013): Kolmas sektori turvallisuuden osatekijänä.

⁸ Marika Nykänen: Pakkokeinotoimivaltuudet poikkeusoloissa, Helsingin yliopisto Oikeustieteellinen tiedekunta, Prosessioikeus, OTM –tutkielma, Ohjaaja: Tuomas Hupli, 3.11.2014

asetettu. Toisekseen tarkoitukseni on selvittää, kuinka täydennyspoliisihenkilön tehtävät sekä toimivaltuudet, erityisesti oikeus voimakeinojen käyttöön, määräytyvät Suomen nykyisessä lainsäädännössä. Kolmanneksi osakysymykseksi muodostuu se, millaiset ovat täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönoton edellytykset kriisilainsäädäntömme näkökulmasta.

Tuoreen hallituksen esitysluonnoksen valossa voin myös verrata täydennyspoliisijärjestelmän oikeudellista sisältöä ja lainsäädäntömme poliisin henkilöstön täydentämiselle asettamia reunaehdoja tulevaan reservipoliisia koskevaan lainsäädäntöön. En kuitenkaan käy reservipoliisijärjestelmää läpi siinä laajuudessa, kuin täydennyspoliisijärjestelmää.

Viranomainen on ”julkisia tehtäviä hoitava valtion tai muun julkisyhteisön toimitus” jolla on tehtäviä hoitaessaan ”itsenäistä päätösvaltaa”⁹. Poliisihenkilö toimii tehtävissään virkasuhteessa, jolla tarkoitetaan valtion virkamieslain (750/1994) 1 §:n 2 momentin mukaan ”*julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa valtio on työnantajana ja virkamies työn suorittajana*”. Virka on erityinen palvelussuhde, jolla henkilölle annetaan valtuudet käyttää tiettyä julkista valtaa. Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (57/1994) tavoitteissa kirjoitetaan osuvasti, että ”Julkisen vallan käyttö ei voi perustua yksinomaan vapaaehtoisuuteen. Valtion tehtävien täsmällinen ja luotettava hoitaminen edellyttää, että julkisen vallan käyttäjät voivat tarvittaessa toteuttaa tehtävänsä pakkotoimin. Julkisella vallalla on oltava asianmukaiset keinot yleisen lainkuuliaisuuden varmistamiseksi ja kansalaisten suojaamiseksi”.¹⁰ Poliisihenkilön toimiessa virassa, tällä on erityinen julkishallinnollinen tehtävä, jonka täyttäminen vaatii joskus jopa pakkokeinojen käyttöä. Tutkielma esittelee poliisin erityisasemaa viranomaisena ja poliisihenkilön asemaa virkamiehenä, tietyn toimivallan ja virkavastuun puitteissa.

Työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:n mukaisella työsopimuksella tarkoitetaan sopimusta, jolla työntekijä sitoutuu ”*henkilökohtaisesti tekemään työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan*”. Työsopimuslakia ei lain 1 luvun 2 §:n mukaan lähtökohtaisesti sovelleta ”*julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen eikä julkisoikeudellisen palvelusvelvollisuuden täyttämiseen*”, mutta tämä ei tarkoita, etteikö julkisen toimijan ja yksityishenkilön välille voisi syntyä työsuhdetta. Koska täydennyspoliisijärjestelmän ympärillä käydyn keskustelun yhteydessä on väläytelty myös täydennyspoliiseille solmittavien työsuhteiden mahdollisuutta, käsittelee tutkielmani myös työsuhteen merkittävimmät erot virkaan nähden.

⁹ Koskinen– Kulla (2016), s. 15.

¹⁰ HE 57/1994 s. 17.

Käsittelen tätä erityisesti siitä näkökulmasta, voiko julkista valtaa tai merkittävää julkista valtaa käyttää palvelussuhteen muodon ollessa työsopimussuhde.

Palvelussuhteen kautta määrittyvien toimivaltuuksien ja vastuukysymysten rajoitteena toimii lisäksi käskynalaisuus, eli se, kenen tai keiden alaisuudessa täydennyspoliisihenkilö tehtävässään toimii. Tällä voidaan tarkoittaa niin viranomaista, johon palvelussuhde solmitaan, mutta myös täydennyspoliisihenkilön käytännön toiminnan ohjausta. Tutkielmassa käy myös lyhyesti ilmi, millainen vastuusuhde täydennyspoliisihenkilölle palvelussuhteensa kautta syntyy viranomaisorganisaatioon sekä siihen henkilöstöön, jonka ohjauksessa se toimii.

Koska täydennyspoliisihenkilö ei ole täysin samassa oikeudellisessa asemassa kuin virkaa tekevä poliisihenkilö, on täydennyspoliisihenkilön toimivan toimivaltaa ja toimivaltuuksia tarkasteltava kriittisesti. Toimivaltaan vaikuttaa suora lainsäädäntö, mutta myös palvelussuhteen muoto, suoritettavaksi määrätty tehtävät sekä poliisin toimintaa ohjaavat periaatteet. Täydennyspoliisihenkilön toimivaltuuksien tarkastelu on tutkielmassa rajattu voimakeinoihin.

Oman lukunsa tutkielmassa muodostaa täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönoton edellytykset. Tutkielmassa eritellään, kuinka lainsäädäntömme kautta voidaan tulkita täydennyshenkilöstön käyttöönoton edellyttämiä valtion turvallisuutta vaarantavia tai poikkeuksellisia oloja. Suomen kriisilainsäädännön tarkastelu on tutkimuksen kannalta hyvin olennaista lähdeaineistoa.

Tutkielma ei käsittele Suomen poliisin kansainvälisiä velvoitteita normaali- tai poikkeusoloissa, eikä kansainvälistä viranomaisten välistä virka-apua. Tutkielmani ei myöskään käsittele täydennyspoliisijärjestelmän säätelyn suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja -velvoitteisiin.

1.1.3 Tutkimusaineisto ja lähteet

Tutkielmassani keskeiseksi aineistoksi muodostuvat aihetta käsittelevä kirjallisuus, lainvalmisteluaineisto sekä voimassa oleva lainsäädäntö. Hallituksen esitykset nousevat keskeiseksi tutkimusaineistoksi täydennyspoliisijärjestelmän kehityksen, järjestelmän tavoitteiden ja toteutusmuotojen punninnan arvioinnissa. Erityisen relevanttia on käsitellä muun muassa HE 224/2010 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Poikkeusoloja määriteltäessä on käsiteltävä myös muun muassa HE 3/2008 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esityksiin liittyvät

hallintovaliokunnan ja lakivaliokunnan mietinnöt sekä perustuslakivaliokunnan lausunnot tuovat tutkielman aineistoon laajemman hallinnollisen näkökulman sekä syventävät hallituksen esitysten tulkintaa (muun muassa PeVL 64/2002 sekä PeVL 67/2010). On mainittava, että lainvalmisteluaineisto ei juurikaan käsittele nimenomaisesti täydennyspoliisijärjestelmää, jolloin esimerkiksi palvelussuhteen muotoa tarkastellessa tulee nojautua muun lainsäädännön valmisteluaineistoihin. Myös täydennyspoliisijärjestelmää käsittelevä tarkka lainsäädäntö on suppeaa, jonka vuoksi joudun johtamaan oikeusnormeja muualta voimassa olevasta oikeudesta niin sanotusti sekundäärilainsäädännön kautta.

Täydennyspoliisijärjestelmän kannalta keskeinen laki on laki poliisin hallinnosta, jossa määritellään täydennyspoliisijärjestelmän käyttötarkoitus ja -ehdot. Poliisin erityisasemaa ja toimivaltuuksia käsitellessä käyn läpi muun muassa poliisilakia. Jotta voin tarkastella nykyisen lainsäädännön täydennyspoliiseille mahdollistavaa keinovalikoimaa ja toimivaltuuksia, käsitelen myös pakkokeinolain (806/2011) ja rikoslain (39/1889) säännöksiä, joista keskeisimpiä ovat pakkokeinolain 2 luvun 2 §:n yleistä kiinniotto-oikeutta sekä rikoslain 4 luvun 4 §:n hätävarjelua ja 4 luvun 5 §:n pakkotilaa koskevat säännökset. Täydennyspoliisihenkilön toimivaltuuksia käsitellessä sivuan myös järjestyslakia (612/2003). Kun käsitelen täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönoton edellytyksiä, käyn läpi muun muassa valmiuslakia ja puolustustilalakia. Virka-asemaa tarkastellessa on välttämätöntä tulkita valtion virkamieslakia. Käsitellessä virkamiestoiminnan perusteita sekä julkisen vallan käytön sekä merkittävän julkisen vallan käytön rajaa, sivuan myös Suomen perustuslakia (731/1999), sillä perustuslain 124 § asettaa rajoituksia hallinnollisen tehtävän siirtämisestä muulle kuin julkiselle toimijalle. Työsuhteiden alaa tarkastellessa käyn läpi erityisesti työ sopimuslakia. Viittaan tutkielmassani myös joihinkin kumottuihin säädöksiin, mutta tarkoituksenani ei ole tehdä oikeushistoriallista tutkimusta, vaan esitellä lyhyesti täydennyspoliisijärjestelmän oikeudellista kehitystä.

Tutkielman oikeudenalan ja metodiikan määrittelyssä käytän hyödyksi muun muassa Jaakko Husan ja Teuvo Pohjolaisten teosta Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen (Saarijärvi, 2014), Aulis Aarnion Tulkinnan taito: ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta (WSOYpro, 2006) sekä Ari Hirvosen Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan (Helsinki, 2011) -teoksia.

Täydennyspoliisijärjestelmän käytön kannalta on tärkeää, että ymmärrämme poliisin toimintaa virkamiesoikeuden näkökulmasta. Jotta voin asianmukaisesti nostaa esille virkasuhteessa toimivan täydennyspoliisihenkilön toiminnan valtuuksia ja vastuita, on tutkielmassa tehtävä ero virkasuhteen

ja työsuhteen muodollisille eroille. Poliisin virkaa säännellään monin tavoin lainsäädännön tasolta. Virkamiesoikeudellista näkökulmaa tutkielmaani antaa Seppo Koskisen ja Heikki Kullan teos Virkamiesoikeuden perusteet (Helsinki, 2016). Teos avaa ansiokkaasti viran käsitettä ja virkasuhteen eroa työsopimussuhteeseen. Teos auttaa myös avaamaan tutkielmani kannalta keskeisiä, viran perustamiseen ja täyttöön liittyviä erityiskysymyksiä sekä virkavastuuta. Muita tärkeitä teoksia julkisen vallan käytön määrittelyssä ovat Jaakko Husan ja Teuvo Pohjolaisten Julkisen vallan oikeudelliset perusteet (Helsinki, 2014) sekä Antero Jyrängin ja Jaakko Husan Valtiosääntöoikeus (Helsinki, 2012).

Tutkimuskysymysten kannalta on keskeistä ymmärtää, kuinka poliisin virka toimintaehtoiheen määrittyy ja mikä tekee poliisin organisaatiosta yhteiskunnallisesti erityisen. Tässä tarkastelussa käytän hyväkseni muun muassa Klaus Helmisen (ym.) teoksia Poliisilaki (Helsinki, 2012) ja Poliisioikeus (Jyväskylä, 1999). Poliisin käyttämiä keinoja, joilla puututaan vahvasti kansalaisten perusoikeuksiin, ovat muun muassa pakkokeinot. Näitä sivutessa viittaaan Matti Tolvasen ja Reima Kukkosen teokseen Esitutkinta- ja pakkokeino-oikeuden perusteet (Helsinki, 2011).

Useat kirjoittajat korostavat, että kriisivalmiutta käsittelevä lainsäädäntö on tehtävä rauhan aikana. Tähän kuuluvat niin normaaliolojen häiriöt kuin vakavammatkin kriisit. Kuten Buure-Häggglund teoksessaan Suomen kriisilainsäädäntö toteaa, ”Kriisilainsäädännön tavoitteena on suoda hallitukselle ja viranomaisille sellaiset lailliset, normaalista poikkeavat toimivaltuudet, joilla voidaan kriisitilanteissa turvata kansallisen olemassaolon ja hyvinvoinnin perusteet”¹¹. Jotta voimme ymmärtää, kuinka poikkeusolot tai häiriötilanteet vaikuttavat Suomen lakien soveltamiseen, on tutkielman määriteltävä voimassa oleva kriisilainsäädäntö sekä sen vaikutukset perinteiseen oikeusjärjestykseen. Tässä määrittelyssä apuna toimivat Pertti Vehkalahden toimittama teos Moderni kriisilainsäädäntö (Helsinki, 2011), Kaarina Buure-Häggglundin teos Suomen kriisilainsäädäntö (Helsinki, 2002) sekä Rauli Parmeksen toimittamaa teosta Varautumisen käsikirja (Helsinki, 2007). Suomalaista kriisilainsäädäntöä käsittelevä kirjallisuus on valitettavasti määrältään hyvin vähäistä.

Voin verrata täydennyspoliisihenkilön toimivaltuuksia lähinnä kahteen erilaiseen instanssiin; täysivaltaisen poliisihenkilön sekä yksityisen turvallisuusalan toimijoiden, kuten vartijan ja järjestyksenvalvojan, toimivaltuuksiin. Toimivaltuuksia käsitellessäni voin verrata täydennyspoliisihenkilöiden toimivaltaa myös suhteessa poliisia avustavien siviilihenkilöiden toimivaltuuksiin.

¹¹ Buure-Häggglund, (2002), s.9.

Täydennyspoliisijärjestelmään liittyen ei löydy tuomioistuinten oikeuskäytäntöä, joka osittain johtuu myös siitä, ettei täydennyspoliisijärjestelmää ole käytetty kertaakaan nykyisen järjestelmän voimassaolon aikana. Samaan ongelmaan törmätään kriisilainsäädännön kohdalla: Koska valmiuslain tai puolustustilalain mahdollistamia poikkeusoloja ei olla otettu käyttöön, puuttuu myös aiheeseen liittyvä oikeuskäytäntö.

1.1.4 Tutkielman oikeudenala ja metodit

Julkisoikeudellinen tutkimus on läheisessä suhteessa valtio-oppiin sekä hallintotieteisiin, mutta eroaa näistä lähitieteistä muun muassa siitä näkökulmasta, että julkisoikeus erittelee tutkimuskohdettaan erityisesti oikeusjärjestyksen näkökulmasta. Tutkielmani on sitoutunut normatiiviseen lähestymistapaan, ja erityisesti sellaiseen oikeudelliseen ajatteluun jolla jäsennetään julkisen vallan sekä sen käyttämisen yhteyttä yksilöihin. Ero yksityisoikeuteen on muun muassa se, että yksityisoikeudella määritellään yleensä luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden välille syntyviä vaikutussuhteita.¹² Tutkielmani sijoittuu vahvasti julkisoikeuden alaan, vaikka siinä sivutaan tiettyjä yksityisoikeudellisia ulottuvuuksia täydennyspoliisijärjestelmään kohdistuvan sääntelyn kokonaisvaltaisen ymmärtämisen helpottamiseksi.

Tutkielmani sijoittuu useiden oikeudenalojen välimaastoon. Tutkielmani voidaan nähdä valtiosääntöoikeudellisena esimerkiksi niissä kohdin, joissa se käsittelee julkisen vallan perustuslaillista asemaa, julkisen vallan siirtämistä muille kuin julkisille toimijoille ja kansalaisten perusoikeuksia poliisin toimivaltaan nähden. Valtiosääntöoikeudellinen näkökulma välittyy myös niiltä osin, kun tutkielmani käsittelee poikkeusolojen ja puolustustilan julistamista sekä viranomaisen mahdollisuutta rajoittaa kansalaisten perusoikeuksia. Jaakko Husa ja Teuvo Pohjolainen esittävät teoksessaan *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet* (2014), että ”valtiosääntöä ei voi kuvata tai määritellä muodollisin perustein”, jonka vuoksi se on tavanomaisesti määritelty sisältöjen kautta. Kirjoittajien mukaan valtiosäännön tärkeimpiä normeja ovat muun muassa valtiojärjestystä, ylimpien vallankäytön perusteita, perustuslakien pysyvyyttä ja valvontaa sekä ihmisten oikeusaseman perusteita määrittelevät normit.¹³

¹² Husa -Pohjolainen (2014), s. 29-30, 39.

¹³ Husa – Pohjolainen (2014), s. 47.

Tutkielmani voidaan nähdä hallinto-oikeudellisena niiltä osin, kun se käsittelee esimerkiksi hyvän hallinnon periaatteita poliisitoiminnassa. Hyvän hallinnon periaatteista on tutkielmaani poimittu yhdenvertaisuusperiaate sekä tarkoitussidonnaisuuden periaate, sillä nämä periaatteet ovat yhteneväisiä poliisilaissa esitettyjen poliisin toiminnan periaatteiden kanssa. Näiden lisäksi käsittelen tutkielmassani vähimmän haitan periaatetta sekä perusoikeuksien kunnioittamisen periaatetta, jotka löytyvät niin ikään poliisilaista. Tutkielmani on osin myös virkamiesoikeudellinen, niiltä osin, kun se käsittelee julkisoikeudellisten yhteisöjen virkamiesten yleistä oikeudellista asemaa kuten virkamiesten toimivaltakysymyksiä ja virkavastuuta. Jotta voin arvioida täydennyspoliisihenkilöiden toimivaltuuksia ja vastuukysymyksiä, käsittelen virkasuhteen lisäksi myös työsuhteen oikeudellisia reunaehtoja. Näiltä osin tutkielman voidaan katsoa sijoittuvan yksityisoikeuden puolelle, työoikeuden alaan. Yksityisoikeuden alaan voidaan tulkita kuuluvan myös rikoslain käsittely, esimerkiksi niiltä osin, kun käsitellään yksilön oikeuksia erilaisten pakkokeinojen käyttöön poikkeustapauksissa.

Oikeustieteissä metodilla tarkoitetaan hieman eri asiaa, kuin vaikkapa luonnontieteissä, sillä oikeustieteissä ei ole mahdollista noudattaa tarkkaa tutkimuksellista kaavaa. Oikeustieteellisillä metodeilla tarkoitetaan niitä tapoja, joilla oikeutta voidaan arvioida tai punnita ja metodeista käytetäänkin oikeustieteissä joskus termiä ”näkökulmat”.¹⁴

Tutkielmani sijoittuu normatiivisen tieteen alaan, pääasiassa lainoppiin. Lainoppi tutkii voimassa olevaa oikeutta, tulkiten ja systematisoiden sitä. Oikeusdogmatiikan eli lainopin avulla on mahdollista avata, mikä kuuluu voimassa olevaan oikeuteen ja mikä merkitys näillä oikeuslähteillä on.¹⁵ Oikeussäännöillä tarkoitetaan sellaisia oikeustositseikkoja, joissa yhdistetään rajattujen tosiseikastojen kuvaus niiden oikeudellisiin seuraamuksiin¹⁶. Lainoppi ei katso oikeusnormeiksi ainoastaan oikeussääntöjä, vaan myös oikeusperiaatteita ja tekee näiden välillä hierarkkista punnintaa.¹⁷ Lainopin kautta avaan niitä oikeusnormien merkityssisältöjä, jotka asettavat poliisin ja täydennyspoliisijärjestelmän toiminnalle vapauksia ja rajoitteita. Pohdin, millaisia mahdollisuuksia ja rajoitteita lainsäädäntömme ja oikeusjärjestyksemme poliisin henkilöstön täydentämiselle asettaa. Tutkielmani kuuluu myös oikeuden monitieteisiin, tarkemmin sanottuna oikeuspolitiikan alaan. Oikeuspolitiikka on tutkimusmetodi, jonka kautta avaan täydennyspoliisijärjestelmän lainsäädölliseen kehittämiseen liittyviä tiedontarpeita¹⁸. Jotta voin arvioida täydennyspoliisihenkilön toimivaltuuksia, joudun tekemään oletuksia niistä tavoista, joilla täydennyspoliisihenkilö voisi

¹⁴ Aarnio (2006), s. 237.

¹⁵ Hirvonen (2011), s. 22-23.

¹⁶ Aarnio (2006), s. 240.

¹⁷ Hirvonen (2011), s.24.

¹⁸ Husa – Pohjolainen (2014), s. 39.

palvelussuhteessa toimia. Punnitessani täydennyspoliisille kuuluvaa toimivaltaa, toimivallan soveltamisen keinovalikoimaa ja täydennyshenkilöstön vastuukysymyksiä, sivuan myös käytäntöjen toteutettavuutta ja juridisia reunaehjoja. Samanlaista sääntelyn yhdistämistä käytäntöön teen pohtiessani täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönoton edellytyksiä.

Vaikka tutkielmassa mainitaan paikoittain esimerkiksi Viron täydennyspoliisihenkilöstö, ei tutkielman tarkoituksena ole käyttää systemaattista oikeusvertailua sen selvittämiseen, kuinka Suomen ja maamme lähivaltioiden täydennyspoliisijärjestelmien toimivuus on lainsäädännöllisesti taattu, tai millaisia tuloksia eri maiden oikeusjärjestykset poliisin henkilöstön sääntelyn kautta tuottavat. Tutkielmassa viitataan muiden maiden täydennyspoliisijärjestelmiin lähinnä esimerkin tasolla. Oikeusvertailun metodin ansiokas käyttö vaatisi käsiteltävien maiden oikeusjärjestyksien ymmärtämistä, eikä tutkielmassani täten päästäisi kovin syvälle naapurimaidemme poliisijärjestelmien sääntelyn ytimeen. Oikeusvertailu vaatisi lisäksi lainsäädäntöön vaikuttavan ympäristön ymmärtämistä, jotta sääntelykehitystä kyettäisiin selittämään.¹⁹ Tutkielman tarkoituksena ei täten ole järjestelmällisesti verrata Suomen täydennyspoliisijärjestelmää lähivaltioiden poliisihenkilöstöön liittyviin järjestelyihin.

1.1.5 Tutkielman rakenne

Aloitan tutkielmani esittelemällä lyhyesti täydennyspoliisijärjestelmän yhteiskunnallista merkitystä ja aiheen ajankohtaisuutta. Johdannossa esittelen myös sitä, miksi täydennyspoliisijärjestelmään liittyy kehittämistarpeita. Tutkimustehtävän rajaamisen, metodiikan ja tutkimusaineiston esittelyn lisäksi esittelen johdannossa tutkielman keskeistä termistöä. Lisäksi esittelen reservipoliisista tehdyn hallitusesitysluonnoksen sisältöä.

Toisessa luvussa esittelen poliisin organisaatiota, tehtäviä sekä toimivallan perusteita. Tarkoituksenani on selventää, mitä poliisin toimivalta pitää sisällään ja millaisia toimivaltuuksia poliisin on mahdollista tehtäviensä hoitamiseksi käyttää. Tätä kautta on helpompi ymmärtää, kuinka poliisitoiminnan vastuut määrittyvät. Luku esittelee poliisin erityisen yhteiskunnallisen aseman, ja avaa myös, mikä rooli poliisilla on yhteiskunnallisen turvallisuuden ylläpitäjänä. Samassa luvussa esittelen poliisin toimintaa ohjaavia oikeudellisia periaatteita. Nämä periaatteet ovat osin hyvän hallinnon periaatteita, mutta ilmenevät täydellisesti poliisilaissa.

¹⁹ Husa – Pohjolainen (2014), s. 37-38.

Kolmas luku käsittelee syvemmin täydennyspoliisijärjestelmää ja siihen kohdistuvaa suoraa ja epäsuoraa sääntelyä. Luvussa avataan sitä, kuinka täydennyspoliisihenkilöstön palvelussuhteen muoto ja erityisesti julkisen vallan käytön mahdollisuudet ovat yhteydessä toisiinsa. Erittelen lyhyesti työsopimussuhteen käyttöä julkisella sektorilla sekä yksityisellä turvallisuusalalla, ja sivuan työsopimussuhteeseen liittyvän julkisen vallan käytön problemaattisuutta. Pyrin tulkitsemaan, millaisia kelpoisuusehtoja täydennyspoliisihenkilöille on lainsäädännössämme asetettu. Tässä luvussa käsittelen myös täydennyspoliisihenkilöiden toimivaltuuksia voimankäyttöön, tähän liittyviä vastuukysymyksiä ja täydennyspoliisijärjestelmän suhdetta viranomaistoimijoihin.

Jotta pääsen kiinni siihen, miksi täydennyspoliisijärjestelmä on alun perin kehitetty, on tutkielmassa käsiteltävä Suomen voimassa olevaa kriisilainsäädäntöä. Tässä yhteydessä esittelen, kuinka lainsäädäntömme käsittelee normaaliolojen, normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen sekä puolustustilan käsitteitä. Näiden käsitteiden kautta kykenen lähestymään täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönoton reunaehtoja. Jotta voin aidosti tarkastella täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönoton edellytyksiä, on lainsäädännön raamit asetettava turvallisuusjohtamisen todellisuuden kontekstiin.

1.2. Täydennyspoliisijärjestelmä

Täydennyspoliisijärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1995 voimaan tulleen poliisilain myötä. Poliisin henkilöstön täydentämisestä säädettiin lain 42 §:ssä. Pykälä oli yksityiskohtaisempi, kuin nykyinen poliisin henkilöstön täydentämistä käsittelevä pykälä. Täydennyspoliisihenkilöstöstä tuli vuonna 1997 voimaan asetus (886/1994), jossa tarkennettiin täydennyspoliisijärjestelmän sääntelyä. Asetus kuitenkin kumottiin vuonna 2014.

Nykyinen täydennyspoliisijärjestelmä on erimuotoinen ja selvästi aiempaa suppeampi. Täydennyspoliisijärjestelmää sivuavia hallituksen esityksiä, valiokuntien lausuntoja ja muita täydennyspoliisitoimintaa käsitteleviä virallisia dokumentteja tarkastellessa on tärkeää huomioida, käsittelevätkö ne nykymuotoista vai aiemmin voimassa ollutta, laajempaa täydennyspoliisijärjestelmää.

Suomen täydennyspoliisijärjestelmää käsittelevä uusin lainsäädäntö on astunut voimaan vuonna 2014. Tällöin poliisin henkilöstön täydentämistä koskevat säädökset siirtyivät poliisilaista lakiin poliisin hallinnosta. Laissa poliisin hallinnosta, 15 b §:ssä on mainittu, että

täydennyspoliisihenkilöiden varustuksesta, koulutuksesta ja toimivaltuuksista säädetään erikseen, mutta kyseistä asetusta ei ole tehty. Myös aikaisempi asetus täydennyspoliisista on kumoutunut. Täydennyspoliisijärjestelmän lainsäädännöllinen pohja on täten pitkälti sovellettava muusta voimassaolevasta lainsäädännöstä. Poliisin hallinnosta annetun lain 15 § kuuluu seuraavasti:

Jos valtion turvallisuuden tai poikkeuksellisten olojen vuoksi on tarpeen, valtioneuvosto voi määrätä poliisin henkilöstöä täydennettäväksi erityisellä täydennyspoliisihenkilöstöllä.

Täydennyspoliisihenkilöstöön voidaan ottaa tehtävään henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva henkilö, joka poliisipiiriin päällikön kanssa tekemänsä sopimuksen mukaan sitoutuu tehtävään.

Oikeudesta käyttää voimakeinoja on voimassa, mitä poliisilain 2 luvun 17 §:n 3 momentissa säädetään.

Täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluva voidaan asettaa täydennyspoliisihenkilöstön koulutukseen liittyvään tilaisuuteen yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015) 26 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuksi järjestyksenvalvojaksi ja hänet voidaan määrätä tällaiseen tilaisuuteen tieliikennelain (267/1981) 49 §:ssä tarkoitetuksi liikenteen ohjaajaksi.

(21.8.2015/1096)

Täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvan tehtävistä, varustuksesta, koulutuksesta ja palvelukseen kutumisesta sekä sopimussuhteen ehdoista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Järjestelmää ei ole käytetty edellisten lainmuotojen aikaan, eikä myöskään nykymuotoisena. Nykyinen lainsäädännöllinen pohja ei mahdollista järjestelmän monipuolista käyttöä, sillä täydennyspoliisihenkilöille osoitettua tehtäväkenttää on laissa poliisin hallinnosta, 15 b §:n 4 momentissa rajattu merkittävästi. Täydennyspoliisihenkilölle annettavia tehtäviä voi lain mukaan olla ainoastaan järjestyksenvalvontaan liittyvät tehtävät sekä liikenteen ohjaus täydennyspoliisihenkilöiden koulutukseen liittyvissä tapahtumissa. Sisäministeriön Poliisin tulosohjauksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittämisen loppuraportti vuodelta 2012 esitti, että täydennyspoliisijärjestelmää ja sen käyttömahdollisuuksia tulee arvioida uudelleen²⁰.

Sisäministeriön poliisiosasto asetti 29.5.2013 täydennyspoliisityöryhmän kartoittamaan täydennyspoliisijärjestelmän nykyistä laajempia käyttömahdollisuuksia. Työryhmän tarkoituksena oli myös selvittää täydennyspoliisijärjestelmän nykyistä toimivuutta, selvittää järjestelmän rekrytointimahdollisuuksia ja jäsentää järjestelmän oikeudellisia reunaehtoja.

²⁰ Poliisin tulosohjauksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittäminen, Sisäministeriön julkaisu 4/2012: s. 80.

Täydennyspoliisityöryhmä katsoi, että järjestelmän tosiasiallinen tila on huono, sillä järjestelmän lainsäädäntö sekä järjestelmän käytettävyyks on vähäistä. Työryhmän loppuraportissa katsottiin, että järjestelmä olisi kuitenkin säilytettävä ja sen sisältöä tulisi kehittää.²¹ Sisäministeriö asetti tuolloin ajalle 21.3.2016 - 31.12.2017 lainvalmisteluhankkeen, jonka tarkoituksena oli tehdä tarkempia esityksiä täydennyspoliisijärjestelmän kehittämisestä²². Sisäministeriössä ollaan aikaisemmin otettu kantaa järjestyspoliisitoiminnan tilaan aiheen selvityshankkeen loppuraportissa vuonna 2007²³ ja vuosina 2010-2011 täydennyspoliisijärjestelmän kehittämistarpeita selvitettiin myös sisäministeriön virkatyönä poliisilainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä²⁴.

Hallintovaliokunnan mietinnössä Valtioneuvoston selontekoon sisäisestä turvallisuudesta 5/2017 todetaan, että koska liikkuvan poliisin lakkautus on johtanut tilanteeseen, jossa poliisilla ei ole enää käytössään reserviä, tulisi poliisin tueksi muodostaa täydentävä henkilöstöreservi²⁵. Täydennyspoliisijärjestelmä elätkin murroskautta, ja hallituksen on tarkoitus korvata nykyinen järjestelmä reservipoliisilla. Maaliskuussa 2018 julkaistussa hallituksen esitysluonnoksessa laeiksi reservipoliisista, poliisilain muuttamisesta ja poliisin hallinnosta annetun lain 15 b §:n kumoamisesta esitetään, että jatkossa täydennyspoliisijärjestelmän korvaisi reservipoliisi. Reservipoliisin tarvetta perustellaan erityisesti muuttuneella turvallisuustilanteella²⁶.

Hallituksen esitysluonnos on pitkälti yhteneväinen niiden periaatteiden kanssa, joita sisäministeriön täydennyspoliisityöryhmä suositti 2015 julkaistussa loppuraportissaan järjestelmän kehittämisen suuntaviivoiksi. Esitysluonnoksen mukaan tavoitteena on, että reservipoliisista säädettäisiin oma lakinsa, ja laissa poliisin hallinnosta esiintyvä 15 b § kumottaisiin. Reservipoliisin käyttöönoton edellytyksenä voisi toimia niin poikkeusolot, puolustustila kuin normaaliolojen häiriötilanteetkin. Tehtävät kuitenkin vaihtelisivat sen mukaan, millaisista yhteiskunnallisen vakauden oloista olisi kyse. Poikkeusoloissa tai puolustustilan aikana, poliisihenkilön ohjauksessa ja tämän avustajana, reservipoliisihenkilöt voisivat suorittaa kaikkia poliisille kuuluvia tehtäviä kaikkine poliisihenkilön toimivaltuuksineen. Normaaliolojen häiriötilanteissa reservipoliisin käyttöä haluttaisiin kuitenkin rajoittaa siten, ettei tehtävissä jouduttaisi käyttämään voimakeinoja tai jouduttaisi muutoin puuttumaan perustuslailla turvattuihin yksilön oikeuksiin. Tällöin reservipoliisin tehtäväkenttään kuuluisivat lähinnä alueiden vartiointitehtävät, alueiden eristäminen, järjestyksen ylläpito,

²¹ Täydennyspoliisityöryhmän loppuraportti, 3/2015, Sisäministeriö. Saate.

²² Sisäministeriön tiedote 21.3.2016: Täydennyspoliisijärjestelmää kehitetään.

²³ Kts. Sisäasiainministeriön julkaisu 57/2007

²⁴ Täydennyspoliisityöryhmän loppuraportti, 3/2015, Sisäministeriö. s 14.

²⁵ HaVM 5/2017, vp: s. 35.

²⁶ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi reservipoliisista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, luonnos 15.3.2018: s. 16.

evakuoinnin tehtävät sekä muut poliisin tukitoiminnot, joilla vapautettaisiin varsinaisen poliisin resursseja muuhun käyttöön. Reservipoliisi toimisi kuitenkin kaikkina aikoina poliisihenkilön ohjauksessa.

Täydennyspoliisijärjestelmä on erilaisissa muodoissa ja hieman eri nimikkeillä toiminnassa myös muutamissa muissa valtioissa, kuten Virossa, Norjassa, Tanskassa, Alankomaissa sekä Yhdistyneessä kuningaskunnassa²⁷. Lähialueen valtioista Virossa täydennyspoliisijärjestelmän käyttö on ollut laajinta, eikä maa ole rajoittanut järjestelmän käyttöä ainoastaan normaaliolojen ulkopuolelle. Nykyinen lainsäädäntö järjestelmään liittyen on ollut voimassa vuodesta 2010. Täydennyspoliisijärjestelmän (abipolitseinik) käyttö on monipuolista ulottuen erilaisiin tehtäviin, kuten poliisin ohjauksessa suoritettaviin toimintoihin sekä jopa tiettyjen itsenäisten tehtävien suorittamiseen. Viron täydennyspoliisille osoitettu tehtäväkenttä keskittyy vartiointitehtäviin, liikenteenohjaukseen sekä alueiden eristämiseen. Täydennyspoliisihenkilöiden käyttöä voidaan pitää laajana, sillä Virossa täydennyspoliiseja käytetään jopa partiointitehtävissä poliisin akuutteina sijaisina, mikäli virkaa tekevät poliisit eivät esimerkiksi sairastumisen vuoksi kykene tulemaan töihin. Virossa täydennyspoliisihenkilöille ei makseta palkkaa, vaan ainoastaan kulukorvauksia.²⁸ Tässä yhteydessä voidaan korostaa, että täydennyspoliisit eivät toimi tehtävissään päätoimisesti, vaan henkilöillä on yleensä jokin muu siviiliammatti.

Viron mallissa täydennyspoliisihenkilöksi päteväytyvän on suoritettava 40 tunnin koulutus, mutta rajattuun, itsenäiseen työskentelyyn täydennyspoliisihenkilön asemassa vaaditaan yhteensä 80 tunnin koulutusta. Itsenäiseen työskentelyyn mahdollistavaa 40 tunnin jatkokoulutusjaksoa ei kuitenkaan voi käydä, mikäli täydennyspoliisihenkilönä toimimisesta ei ole kertynyt 100 tunnin käytännön kokemusta. Luotiasekoulutus kestää näiden koulutusjaksojen lisäksi vielä 40 tuntia. Koulutusmääriä voidaan tietyin edellytyksin vähentää, aikaisemmasta koulutustaustasta riippuen.²⁹ Vertailu koulutusmäärien kesken on mielenkiintoista, sillä Suomessa reservipoliisille ehdotettu 16 tunnin koulutusvaatimus poikkeaa Viron mallista huomattavasti³⁰. Koulutusmäärien eroja tuleekin kyetä suhteuttamaan reservipoliisille annettuun toimivaltaan ja käyttötehtäviin.

Ruotsin valmiuspoliisista (beredskapspolisen) luovuttiin vuonna 2012, koska valmiushenkilöstölle ei nähty erityistä tarvetta. Järjestelmän käytön edellytyksiin kuului normaalioloissa vakava häiriötilanne tai sellaisen uhka. Järjestelmä oli käyttökelpoinen myös kohonneen valmiuden aikana, tai silloin kun

²⁷ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi reservipoliisista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, luonnos 15.3.2018 s. 8-13.

²⁸ Täydennyspoliisityöryhmän loppuraportti 3/2015, Sisäministeriö, s.11.

²⁹ Täydennyspoliisityöryhmän loppuraportti 3/2015, Sisäministeriö, s.11-12.

³⁰ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi reservipoliisista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, luonnos 15.3.2018: s.20.

hallitus muutoin katsoi valmiushenkilöstön käytön olevan tarpeellista. Valmiuspoliisihenkilöstöä voitiin käyttää muun muassa kulunvalvontaan, liikenteenohjaukseen, vartiointitehtäviin sekä evakuointiin, mutta valmiuspoliisihenkilö ei saanut toimia tehtävissä ilman poliisihenkilön välitöntä ohjausta. Vaikka Ruotsi on luopunut valmiuspoliisin käytöstä, on poliisin toiminnassa edelleen mukana vapaaehtoisia. Vapaaehtoisten tehtävät eivät kuitenkaan saa edellyttää erikseen vaadittavia toimivaltuuksia tai olla viranomaistoimintaa.³¹

Norjassa täydennyspoliisijärjestelmä (politireserven) on ollut käytössä mainituista maista pisimpään, jo vuodesta 1952, mutta järjestelmän käyttö on ollut vaatimatonta. Järjestelmää ohjaava lainsäädäntö perustui alun perin vaatimukseen poikkeusoloista, mutta nykyisin järjestelmän käyttö on mahdollista myös normaalioloissa. Järjestelmän käyttöönotto edellyttää kuninkaan päätöstä, jota voidaan verrata Suomen järjestelmässä valtioneuvostolta vaadittavaan päätökseen. Norjan täydennyspoliisihenkilöille järjestetään 70 tunnin peruskoulutus, jonka jälkeen täydennyskoulutukseen tulee osallistua neljän vuoden välein. Henkilöstöä voidaan käyttää esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaamiseen. Norjan täydennyspoliisijärjestelmää ollaan ehdotettu lakkautettavaksi, mutta tähän mennessä lainsäädäntöä ei ole vielä kumottu.³²

³¹ Täydennyspoliisityöryhmän loppuraportti 3/2015, Sisäministeriö, s.12.

³² Täydennyspoliisityöryhmän loppuraportti 3/2015, Sisäministeriö, s.13.

2. Suomen poliisi

2.1. Poliisin organisaatio

Poliisin organisaation toimintaa säädellään erityisesti lailla poliisin hallinnosta sekä asetuksella poliisin hallinnosta (158/1996) ja valtioneuvoston asetuksella poliisista (1080/2013). Poliisin organisaation ylin valta kuuluu valtioneuvostolle, joka ohjaa poliisitoimintaa hallitusohjelman ja periaatepäätösten kautta. Varsinainen poliisin toimialan ohjaus ja valvonta kuuluvat sisäministeriön alaan. Poliisin johto on järjestetty sen alla kaksipuolaisesti siten, että sisäministeriön suorassa alaisuudessa toimii poliisihallitus ja poliisihallituksen alaisuudessa toimivat poliisilaitokset ja poliisin valtakunnalliset yksiköt. Poliisihallitus ohjaa ja johtaa poliisin operatiivista toimintaa sekä vastaa poliisin toiminnan tulohajauksesta.³³ Suojelupoliisi toimii nykyisin suoraan sisäministeriön alaisuudessa.

Poliisin valtakunnallisia yksiköitä ovat Poliisiammattikorkeakoulu sekä keskusrikospoliisi. Poliisiammattikorkeakoulu on täydennyspoliisijärjestelmän kannalta relevantti toimija siinä suhteessa, että sen vastuulle kuuluu poliisihenkilöiden koulutus sekä täydennyskoulutuksen järjestäminen. On huomattava, että poliisin henkilöstö ei koostu pelkistä poliisihenkilöistä (poliisimiehistä), vaan myös muusta poliisin palveluksessa olevasta henkilöstöstä³⁴.

Täydennyspoliisijärjestelmän kannalta tärkein toimintaympäristö on paikallispoliisi, johon kuuluu tällä hetkellä 11 poliisilaitosta. Paikallispoliisi on poliisin maan kattava verkosto, johon kuuluu pääpoliisiasemia, poliisiasemia sekä erilaisia lupapalvelupisteitä.³⁵ Paikallispoliisin tavoite kansalaisten palveluiden tasapuolisuuden ja laadukkaan saatavuuden takaamisesta ilmenee laissa poliisin hallinnosta, 6 §:ssä. Täydennyspoliisijärjestelmän kannalta paikallispoliisin merkittävyys syntyy muun muassa siitä, että paikallispoliisin toiminta kattaa koko maan ja on niin sanottua poliisin ydintoimintaa. Paikallispoliisien palveluksessa olevaa poliisihenkilöiden määrää on vuosien saatossa kuitenkin kavennettu. Poliisin arvioi, että turvallisuuden ylläpitäminen hankaloituu tulevina vuosina koko maan alueella, mutta erityisesti alhaisen väestötiheyden alueilla³⁶.

Paikallispoliisi on tutkielman kannalta merkittävä toimija myös siksi, että paikallispoliisin tehtäviin kuuluu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito sekä muut poliisilain nimeämät poliisin yleiset tehtävät. Poliisilaitoksella voi olla poliisin hallinnosta annetun lain 7 §:n nojalla tehtäväpiirissään

³³ Poliisi.fi: Organisaatio, Luettu 14.9.2017. http://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/organisaatio

³⁴ Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s. 103.

³⁵ Poliisi.fi: Organisaatio, Luettu 14.9.2017. http://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/organisaatio

³⁶ Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta, Sisäministeriön julkaisu 8/2016, s. 16.

myös sen toimialueen erityispiirteisiin perustuvia erityistehtäviä, mutta niistä määrää erikseen poliisihallitus. Paikallispoliisin toiminnassa vahvasti näkyvä hälytystoiminta on järjestetty poliisin, pelastustoimen sekä sosiaali- ja terveystalveluiden yhteisten hätäkeskusten kautta.³⁷

Verrattuna muihin Euroopan maihin, Suomessa on varsin pieni määrä poliisihenkilöstöä kansalaista kohden. Vuosina 2010-2012 Suomessa oli keskimäärin 151 poliisihenkilöä 100 000 asukasta kohden.³⁸ Mittausajanjaksolla keskiarvo oli EU-28 vertailumaiden pienin. Poliisin henkilöstöä on vuosien varrella vähennetty tiheästi: vuonna 2010 Suomessa oli 7826 poliisihenkilöä³⁹, kun vuonna 2016 poliisien määrä oli laskenut jo 7211 henkeen⁴⁰.

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta vuodelta 2016 toteaa, että ”Poliisilaista tulevat poliisin tehtävät ovat nyt liian yleisiä, jotta niiden pohjalta voitaisiin määritellä, mihin asioihin poliisin voimavarat tulee kohdentaa ja missä suhteessa. -- Poliisin tietoon tulleita rikoksia ja turvallisuusuhkia on niin paljon, etteivät voimavarat riitä niiden hoitamiseen kansalaisten odotuksia vastaavalla tavalla”⁴¹. On siis varsin ymmärrettävää, että poliisin toimintoja halutaan uudistaa, ja täydennyspoliisijärjestelmää kehittää käyttökelpoisemmaksi. Nähdäkseni täydennyspoliisijärjestelmää on mahdollista uudistaa poliisin resursseja tukevaksi, mutta tämä vaatii järjestelmän yksityiskohtaista lainsäädännöllistä tarkastelua ja tarkkaa tavoitteenasettelua.

2.2. Poliisin tehtävät

Suomen valtiosäännön tarkoituksena on perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan turvata kansalaisten oikeudet ja vapaudet, sekä edistää niiden toteutumista. Kun käsittelemme poliisin tehtäviin liittyvää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitettä, käsittelemme itseasiassa yhtä yhteiskuntajärjestyksemme välttämätöntä osaa. Yleinen järjestys ja turvallisuus on ”oikeusjärjestyksen edellyttämä normaalisuuden tila yhteiskunnassa”⁴². Yleinen järjestys ja turvallisuus on samaan aikaan poliisin näkökulmasta kaksitasoinen tehtäväkokonaisuus, ja yhteiskuntajärjestyksen näkökulmasta väline kansalaisten perusoikeuksien toteutumiselle. Täydennyspoliisitoiminnan kannalta yhteiskuntarauhan turvaaminen sekä yleinen järjestys ja turvallisuus ovat relevantteimmat poliisitoiminnan tavoitteet, sillä täydennyspoliiseja voidaan

³⁷ Poliisi.fi: Organisaatio, Luettu 14.9.2017. http://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/organisaatio

³⁸ Eurostats: Rikostilastot 2014 (luettu 27.2.2018) http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Crime_statistics/fi

³⁹ Poliisin vuosikatsaus 2010, s. 16. Huom. Luvut eivät sisällä poliisiopiskelijoita.

⁴⁰ Poliisin vuosikatsaus 2016, s. 3. Huom. Luvut eivät sisällä poliisiopiskelijoita.

⁴¹ Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta, Sisäministeriön julkaisu 8/2016, s. 34.

⁴² Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s. 65.

voimassa olevan lainsäädännön mukaan käyttää erityisesti yleistä järjestystä ja turvallisuutta ylläpitävään toimintaan.

Vuoden 2014 alusta voimaan tulleen poliisilain 1 luvun 1 §:n mukaan poliisin tehtävinä on ”*oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen*”. Turvallisuuden ylläpitäminen on pykälän mukaan yhteistyötä poliisin, ”*muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa*”. Pykälän mukaan poliisin tehtäviin kuuluu lisäksi kansainvälistä yhteistyötä, lupahallinnon tehtäviä sekä muita poliisille erikseen säädettyjä tehtäviä.

Oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmän turvaaminen on eräänlainen yläkäsite, joka määrittelee poliisin tehtäväkenttää ja jonka alle kuuluu myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tavoitteet. Yleistä järjestystä ja turvallisuuden ylläpitoa on vaikea määritellä yksiselitteisesti, sillä käsite on sisällöltään laaja ja sen merkitys vaihtelee konteksteittain.⁴³ Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (57/1994) kuvaili yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kattavan ”*kaiken sellaisen poliisitoiminnan, jonka tarkoituksena on luoda ja ylläpitää turvallista ja viihtyisää elin- ja toimintaympäristöä yhteiskunnan jäsenille, torjua ja estää ennakolta oikeudenloukkauksia ja häiriöitä sekä poistaa tapahtuneet häiriöt ja selvittää tapahtuneet oikeudenloukkaukset*”. Tämä kuvaus on vakiintunut siinä määrin, että sama määritelmä toistui myös hallituksen esityksessä poliisilaiksi (224/2010).

Täydennyspoliisijärjestelmän kannalta yleinen järjestys ja turvallisuus on olennainen käsitepari myös siinä mielessä, että sen katsotaan läpileikkaavan poliisitoimintaa hyvin laajasti. Laki poliisin hallinnosta ei määrittele täydennyspoliisihenkilöstölle rikosprosessuaalisia tehtäviä, mutta se viittaa täydennyspoliisihenkilöiden tehtävistä puhuttaessa muun muassa järjestyksenvalvojan tehtäviin yleisötilaisuuksissa. Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (1085/1025) taas viittaa useasti käsitepari ”yleisen järjestyksen ja turvallisuuden” ylläpitoon järjestyksenvalvojan toiminnan tavoitteena⁴⁴.

Järjestyksen käsitteen ymmärtämiseksi on tulkittava muun muassa järjestyslakia, sillä kyseisen lain tarkoituksena on ”*edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta*”.⁴⁵ Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sääntelyn kannalta on olennaista ymmärtää, että järjestyslaki ei säädä kaikkea yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaa toimintaa laittomaksi, vaan se erittelee mitä järjestyksen häiritseminen ja

⁴³ Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s. 63-67.

⁴⁴ Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (1085/2015), mm. 28 §, 29 §.

⁴⁵ Rantaeskola (2014), s. 21.

turvallisuuden vaarantaminen lain kontekstissa tarkoittavat. Hallituksen esitys järjestyslaiksi (20/2002) toteaa, että ”jos kaikki ihmiset käyttäytyisivät hyvin ja toiset ihmiset huomioon ottavalla tavalla, järjestyslakia ei tarvittaisi”. Järjestyksen rikkominen on käytännössä järjestyshäiriötä, jotka loukkaavat muiden ihmisten normaalia, yleistä toimintaa tai toimintaympäristöä, toisin sanottuna ihmisten vapautta toteuttaa oikeuksiaan. Järjestyksellä tarkoitetaan täten ”normaalin tilan säilymistä yleisillä paikoilla”⁴⁶.

Niin ikään turvallisuuden käsite kietoutuu yhteen kansalaisten oikeuksien kanssa. Turvallisuus merkitsee lain kontekstissa erityisesti fyysistä turvallisuutta, sekä hengen ja omaisuuden suojaa⁴⁷. Turvallisuus ei ole ainoastaan tuottamuksellisten rikosten ennalta estämistä vaan turvallisuuden takaamiseksi poliisin on pyrittävä estämään myös tekoja, jotka eivät ole rangaistavia, mutta jotka uhkaavat yhteiskunnan ja yksilöiden suojaavia oikeuksia⁴⁸.

Poliisin tehtävien yksi tärkeimmistä tavoitteista on rikosten ennalta estäminen. Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta kuitenkin toteaa, ennalta estettyjen rikosten määrää on mahdotonta tilastoida. Ennalta estävät toiminnot voidaan kuitenkin jaotella ”yleisvalvontaan, kohdennettuun valvontaan sekä erityisiin ennalta estäviin toimenpiteisiin”. Selonteossa mainitaan lisäksi, että poliisin resursseja on jatkossa todennäköisesti kohdennettava entistä enemmän hälytyksiin vastaamiseen, ennalta estämisen sijasta.⁴⁹

Vuonna 2014 voimaan tullessa poliisilaissa poliisin tehtäviä tarkennettiin entiseen, vuoden 1995 poliisilakiin verrattuna. Poliisilain kommentaarin mukaan tämä ei kuitenkaan tarkoittanut, että poliisin tehtäväkenttää oltaisiin laajennettu, vaan se pikemminkin tarkoitti, että poliisin vakiintuneet käytännöt kirjattiin lakiin. Kommentaarissa korostetaan edelleen, että poliisin toimivalta ei poliisilain mukaan automaattisesti ulotu ”laissa erikseen säädettyihin tehtäviin” vaikka niillä pyritäisiin suojaamaan kansalaisten perusoikeuksia, ja että kyseisiin tehtäviin on annettava aina erikseen toimivaltasäännös.⁵⁰ Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden uhkaaminen aiheuttaa kuitenkin poliisille toimimisvelvollisuuden⁵¹.

⁴⁶ Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s. 65.

⁴⁷ Virta (1998), s. 24.

⁴⁸ Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s. 67.

⁴⁹ Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta, Sisäministeriön julkaisu 8/2016: s. 37.

⁵⁰ Rantaeskola (2014), s. 23-24.

⁵¹ Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s. 71.

Yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta puhuttaessa on hyvä pitää mielessä, että näin laajan tehtäväkokonaisuuden ylläpito ei kuulu ainoastaan poliisin tehtäviin. Poliisin lisäksi näitä tavoitteita turvaavat myös muut erityisviranomaiset, kuten pelastuslaitos ja rajavartiolaitos.⁵²

2.3. Poliisin toimivalta ja toimivaltuudet

Täydennyspoliisijärjestelmän toimivuuden arvioinnin vuoksi on välttämätöntä eritellä poliisin toimivallan periaatteita ja poliisin toimivaltuuksia. On ymmärrettävä, minkälaisen toimivaltuuksien kautta täydennyspoliisihenkilöiden toiminnallinen keinovalikoima mahdollistaa tehtävien tarkoitussidonnaisen hoitamisen, mutta samalla on pohdittava, kuinka toimivaltuuksien käyttöä voidaan rajoittaa. Poliisin toimivallalla tarkoitetaan lain poliisille tarjoamia mahdollisuuksia puuttua yksilön asemaan tiettyä oikeudellista valtaa käyttäen⁵³. Toimivaltuuksilla taas tarkoitetaan keinoja, joita poliisihenkilön on oikeusjärjestyksen mukaan sallittu käyttää poliisille lain mukaan säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi⁵⁴. Poliisin toimivaltuuksia säännellään pääosin poliisilailla, pakkokeinolailla sekä esitutkintalailla. Laissa poliisin hallinnosta, 15 a §:ssä todetaan että *”Poliisimiehellä on tehtävänsä suorittaessaan koko maassa poliisilaissa tai muussa laissa säädettyt valtuudet”*. Poliisin voimakeinoista on näiden lisäksi annettu omia säädöksiään, kuten sisäministeriön asetus poliisin voimakeinoista (245/2015).

Laki tuntee termin *”poliisivaltuudet”* käsitteenä, johon kuuluvat kaikki lainsäädännössämme nimenomaisesti poliisihenkilöstölle osoitetut toimivaltuudet⁵⁵. Ainoastaan poliisihenkilöllä on poliisivaltuuksia, eli poliisilain säätämät toimivaltuudet eivät koske poliisin palveluksessa olevaa muuta henkilöstöä⁵⁶. On merkittävää huomioida, että poliisin tehtävät eivät automaattisesti tuota toimivaltuuksia, vaan toimivaltuuksista on säädettävä aina erikseen lailla. Toimivaltasäädöksiä on lukuisissa erilaisissa laeissa ja asetuksissa, ja usein säännöksiä on sovellettava yhtäaikaaisesti, jotta voidaan todentaa poliisin vallankäytön lailliset rajat⁵⁷. Lainalaisuusperiaate voi tuottaa ongelmia täydennyspoliisihenkilöiden kohdalla, sillä toimivaltuuksien käytäntöön soveltaminen vaatii tarkkaa toimivaltajärjestelmän tuntemusta.

⁵² Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s. 210.

⁵³ Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s. 179.

⁵⁴ Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s. 577.

⁵⁵ Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s.3.

⁵⁶ Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s. 103.

⁵⁷ Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s. 183.

Poliisihenkilön toimintaa sääntelevät toimivaltuudet määritellään pitkälti poliisilaissa, luvun 2 yleisissä toimivaltuuksissa. Poliisihenkilön yleisiin toimivaltuuksiin kuuluvat henkilöllisyyden selvittäminen, kiinniottaminen henkilön suojaamiseksi, etsintäkuulutetun kiinniottaminen, etsintä henkilön kiinniottamiseksi, kotirauhan ja julkisrauhan suojaaminen, sisäänpääsy ja etsintä vaara- ja vahinkotilanteissa, toimenpiteiden suorittaminen, paikan ja alueen eristäminen, väkijoukon hajottaminen, rikoksilta ja häiriöiltä suojaaminen, kulkuneuvon pysäyttäminen ja siirtäminen, turvallisuustarkastus ja sen toimittaminen, vaarallisten esineiden ja aineiden haltuunotto sekä haltuun otetun omaisuuden käsittely, eläimen kiinniottaminen ja lopettaminen, voimakeinojen käyttö sekä niiden käytöstä varoittaminen, ampuma-aseen käyttö, sitominen sekä rajatarkastukset ja tullitoimenpiteet.

Maamme perustuslaki määrää 2 §:n 3 momentissa, että julkisen vallan on perustuttava lakiin, ja edelleen, että julkisen vallan käytössä on noudatettava tarkoin lakia. Poliisihenkilön toimivaltuuksien käytön tarkastelu on tiiviissä yhteydessä perusoikeuksien toteutumisen tarkasteluun, sillä useat näistä toimivaltuuksista ovat käytännössä toimintaa, joilla rajoitetaan kansalaisten perusoikeuksia. Perusoikeuksien suojeleminen poliisitoiminnassa on erityisen relevanttia silloin, kun käsittelemme täydennyspoliisihenkilöstön tehtäviä ja toimivaltuuksia. Täydennyspoliisihenkilön toimivalta pohjautuu pitkälti niihin valtuuksiin, jotka poliisihenkilö tälle poliisilain 17 §:n 3 momentin nojalla erikseen oman toimivaltaansa perustuen valtuuttaa. Kun käsittelemme täydennyspoliisihenkilöstön toimivaltuuksia, on otettava huomioon muun muassa täydennyspoliisijärjestelmän erityinen rooli, täydennyspoliisihenkilöstön rajattu tehtäväkenttä, koulutustaso ja palvelussuhteen muoto sekä sen kesto.

Kansalaisten perusoikeuksia voidaan painavien yhteiskunnallisten tarpeiden johdosta rajoittaa. Tyypillisesti perusoikeuksien rajoittaminen perustuu toisten ihmisten perusoikeuksien suojelemiseen.⁵⁸ Näiden periaatteiden voidaan tulkita ohjaavan myös normaalia poliisihenkilön toimivaltuuksien käyttöä, ja luonnollisesti myös täydennyspoliisijärjestelmän käyttöä.

Oikeusjärjestyksemme mukaisesti poliisihenkilön toimivaltuuksien soveltamisessa on noudatettava ensisijaisesti ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia turvaavaa toimintatapaa. Kuten oikeusjärjestyksessä usein kuitenkin on tapana, myös poliisin toimintaa sääntelevien normien välille voi muodostua ristiriitoja tai epäselvää hierarkiaa.

Poliisilaki määrää 1 luvun 6 §:ssä, että poliisin tulee suorittaa tehtävänsä ”*asiallisesti ja puolueettomasti*”, ”*yhdenvertaista kohtelua ja sovinnollisuutta edistäen*” sekä ”*tehokkaasti ja*

⁵⁸ Jyräki (2003), s. 484.

tarkoituksenmukaisesti". Yleiseen järjestystä ja turvallisuutta tulisi tavoitella verbaalisesti neuvomalla, *"käskyin ja kehotuksin"*, eli toisin sanottuna poliisin tulisi toiminnassaan välttää fyysisiä voimakeinoja. Poliisin vastuuvapauden ja kansalaisten perusoikeuksien kannalta on perusteltua, että poliisin toiminnassa tulisi välttää kansalaisen oikeuksia rajoittavia keinoja. Tässä voidaan nähdä yhteys vähimmän haitan periaatteeseen, jota käsittelen tutkielmassani myöhemmin.

On huomionarvoista, että poliisin toimivaltuuksia eivät säätele ainoastaan lait ja asetukset, vaan niiden pohjalla on myös poliisin omat eettiset arvot. Poliisin eettinen vala on nykyisessä käytännössä kirjallinen vakuutus, jonka tarkoituksena on auttaa poliisihenkilöstöä ymmärtämään, millaista arvopohjaa poliisitoiminnassa odotetaan noudatettavan. Vakuutus ei ole juridisesti sitova, mutta sillä voidaan katsoa olevan tiettyä ohjaavaa vaikutusta poliisitoiminnassa. Vakuutus on annettu nykymuotoisena vuodesta 2001 saakka.⁵⁹

Poliisilaki ei erittele poliisille erityisiä tehtäviä poikkeusoloihin; toisin sanottuna poliisin on julkisen vallan käyttäjänä pyrittävä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta kaikkina aikoina. Poliisilain suhteellisuusperiaate määrittelee poliisin suorittamien toimenpiteiden muotoa ja laajuutta myös poikkeusoloissa.⁶⁰ On pantava merkille, että niin kutsuttu poikkeusolojen lainsäädäntömme ei lähtökohtaisesti muuta viranomaisten rakenteita tai niiden johtosuhteita. Lainsäädäntö perustuu ajatukselle, että viranomaisorganisaatiot ja -toiminnot pysyisivät mahdollisimman muuttumattomina myös poikkeusoloissa.

Viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusoloissa säädetään ensisijaisesti valmiuslaissa. Poliisihenkilön toimivaltuuksien laajuutta poikkeusoloissa sääntelee muun muassa valmiuslain 4 §:n 2 momentin periaate, jonka mukaan valmiuslain antamia toimivaltuuksia tulee käyttää ainoastaan silloin, kun lain tavoitteita ei voida saavuttaa säännönmukaisien toimivaltuuksien valikoimalla. Valmiuslain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan *"poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys"*. Nämä tavoitteet voivat vaatia toimenpiteitä, joilla kansalaisten perusoikeuksia joudutaan rajoittamaan. Perusoikeuksista poikkeusoloissa määrätään perustuslain 23 §:ssa, jonka mukaan valtioneuvostolla on poikkeusoloissa mahdollisuus säätää perusoikeuksiin tilapäisiä ja rajattuja poikkeuksia. Poikkeuksista on lähtökohtaisesti säädettävä laki, ja sen on oltava Suomen kansainvälisten sitoumuksien mukainen. Perusoikeuksia voidaan rajata myös *"laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan*

⁵⁹ Poliisi.fi: https://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/poliisin_eettinen_vala. Luettu 20.3.2018.

⁶⁰ Aine ym. (2011), s. 14.

täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella”. Perusoikeuksia rajataan käytännössä pitkälti viranomaisille annettavilla, uusilla toimivaltuuksilla. Kaarle Toimivaltuuksien tarkalle rajoittamiselle on lähtökohtaisesti kaksi syytä: toimivaltuuksien lainmukainen laajuus sekä kriisien oletettu tilapäisyys⁶¹. Samalla on kuitenkin todettava, että poikkeusoloista on kyse ainoastaan silloin, kun valmiuslain tai puolustustilalain erityistoimivaltuuksia otetaan sovellettavaksi. Mikäli käytössä ovat ainoastaan normaaliolojen toimivaltuudet, on kyse ainoastaan häiriötilanteista.⁶² Häiriötilanteet eivät salli perusoikeuksien rajoittamista poikkeusolojen tapaan.

On kuitenkin olemassa tilanteita, joissa poliisin resurssit voivat heikentyä riittämättömiksi ilman, että valmiuslakia tai puolustustilalakia on sovellettu käytäntöön. Turvallisuustilanteen muuttuessa vakavasti, voi poliisi pyytää virka-apua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Poliisi on virka-apua pyytäessään vastuussa yhteisen toiminnan johtamisesta. Avustava viranomainen on kuitenkin valtuutettu antamaan ainoastaan sellaista virka-apua, joka kuuluu sen toimivaltaan.⁶³

Täydennyspoliisijärjestelmän kannalta on olennaista, että vaikka täydennyspoliisihenkilöstön käyttöönotto ei välttämättä vaadi valmiuslaissa tai puolustustilalaissa tarkoitettuja poikkeusoloja, voidaan täydennyspoliisihenkilöstöllä käytännössä katsoa olevan erityistä tarvetta poikkeusoloissa. Toisaalta täydennyspoliisihenkilöstölle voi olla erityistarvetta myös normaaliolojen häiriötilanteissa. Täydennyspoliisijärjestelmän voidaan katsoa olevan poliisin lisäresurssi, mikäli muu viranomaisyhteistyö ei ole kyseisen yhteiskunnallisen tilanteen kannalta mahdollista tai järkevää. Täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönoton edellytyksiä tutkitaan tarkemmin tutkielman 4. luvussa.

Aikaisempaa täydennyspoliisijärjestelmän sääntelyä ei voi suoraan verrata nykyiseen täydennyspoliisijärjestelmään, sillä esimerkiksi vuoden 1995 poliisilain mukaisella täydennyspoliisihenkilöstöllä oli huomattavasti enemmän tehtäviä ja valtuuksia kuin nykyisen lainsäädännön aikaan. Aikaisempi sääntely on kuitenkin perustunut siihen, että täydennyspoliisia käytettäisiin vain poikkeusolojen aikaan, esimerkiksi sillä perustein, että poikkeusolot aiheuttavat poliisille kuormitusta, jonka johdosta poliisin henkilöstöresurssit ei olisi enää riittävät vaadittujen tehtävien hoitamiseen⁶⁴. Poikkeusolot voivat vaikuttaa poliisin toimintavalmiuteen heikentävästi myös epäsuorasti, esimerkiksi siten että viranomaisten yhteistoimintaan aiheutuu muutoksia jotka vähentävät tarjolla olevan virka-avun määrää.

⁶¹ Törrönen (1999) s. 27.

⁶² Aine ym. (2011), s. 27.

⁶³ Aine ym. (2011), s. 61-62.

⁶⁴ HE 57/1994, Yksityiskohtaiset perustelut § 41.

Mikäli täydennyspoliisijärjestelmää halutaan käyttää poikkeusoloissa, on järjestelmän käyttöönoton mahdollistava lainsäädäntö ja muu valmistelu luonnollisesti toteutettava jo normaaliolojen aikana. Tässä yhteydessä voimme puhua jopa valmiuslain mukaisesta varautumisesta, jonka mukaan viranomaisten on huolehdittava etukäteisvalmisteluin toimintamahdollisuuksistaan poikkeusoloissa. Mainittakoon vielä, että poliisi ei suinkaan ole ainoa viranomainen jolla on mahdollisuus apuvoimien käyttöön vaara-, häiriö- tai poikkeustilanteissa. Myös esimerkiksi pelastustoimi ja puolustusvoimat voivat käyttää tietyin edellytyksin avustavia henkilöitä tehtävissään⁶⁵.

2.4. Poliisilain yleiset periaatteet

Hyvän hallinnon tarkoituksena on yleisesti, muun muassa perustuslain 21 §:n mukaisesti, taata kansalaisten oikeusturva suojaamalla yksityishenkilöitä julkisen vallan väärinkäytöltä, määrittelemällä julkisen vallankäytön puitteet, takaamalla osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet kansalaisille ja tasapainottamalla julkisen toimijuuden ja yksityisen välistä kanssakäymistä⁶⁶. Hyvän hallinnon kaksisuuntaisina tavoitteina taas on muun muassa suojella kansalaisia julkisen vallan mielivallalta ja samaan aikaan suojata kansalaisia yksityisten tahojen painostukselta. Hyvän hallinnon keskeiset periaatteet ja tavoitteet määritellään hallintolaissa (434/2003). Hallinto-lain tavoitteina on lain 1 §:n mukaisesti *”toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa”* ja parantaa hallinnon palveluiden *”laatua ja tuloksellisuutta”*. Hallintolakia sovelletaan kaikkeen viranomaistoimintaan ja julkishallinnon tehtävien hoitamiseen *”riippumatta tehtävien luonteesta, sisällöstä, lopputuloksesta tai tehtävän hoitajien oikeudellisesta asemasta”*. Hallintolain soveltaminen ulottuu kaikkiin hallinnon toimintamuotoihin ja jokaiseen viranomaiseen, sekä lisäksi yksityisiin jotka hoitavat julkista tehtävää.⁶⁷

Poliisin tehtävistä ja tehtävien tavoitteista voimme päätellä, että poliisitoiminta edustaa kansalaisten perustavanlaatuisen oikeuksien suojaamista. Samaan aikaan poliisihenkilöiden toimivaltuuksien laajuus kuitenkin myös luo mahdollisuuden valtuuksien väärinkäytölle. Hallinto-oikeus on yksi väline sen takaamiseksi, että poliisitoiminnassa turvataan kansalaisten oikeusasemaa. Poliisioikeus käsittelee tarkemmin hallintotoimintaa, jolla pyritään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden

⁶⁵ Muun muassa: Pelastuslaki (379/2011) 37§ Velvollisuus osallistua pelastustoimintaan; 51, 52, 53 ja 54§ Pelastustoimen vapaaehtoistoiminta. Rajavartiolaki (578/2005) 35.2§ Rajavartiomiehen voimakeinot. Valmiuslaki (1552/2011) 116§ Väestönsuojeluvelvollisuus.

⁶⁶ Mäenpää (2013), s. 46-48.

⁶⁷ Mäenpää (2013), s. 317.

takaamiseen. Poliisilaki muun muassa erittelee periaatteet, joiden mukaisen toiminnan katsotaan tuottavan poliisin hallinnosta hyvää hallintoa.

Poliisitoiminnassa kansalaisten oikeusturvan suojaaminen voidaan nähdä erityisen merkittävänä, sillä poliisilla on mahdollisuus käyttää julkisen vallan väkivaltamonopolia hyödyksi toiminnassaan. Tällaisen instituution toiminnan, ja kaiken julkisen vallan legitiimiyden kannalta on erityisen tärkeää, että poliisin toiminnassa pyritään hyvään hallintoon. Täydennyspoliisihenkilöiden voidaan odottaa noudattavan samaa hyvää hallintotapaa, kuin muun poliisiorganisaation. Periaatteiden soveltamisen laajuus kuitenkin korreloi käytettävien toimivaltuuksien kanssa, joka asettaa täydennyspoliisihenkilöt erilaiseen asemaan normaalin poliisihenkilöstön kanssa.

Hyvän hallinnon kriteerit perustuvat pitkälti menettelyllisiin oikeuksiin. Tällaisia ovat muun muassa vaatimukset asianmukaiseen, viivytyksettömään, julkiseen, toimivaltaiseen ja perusteltuun hallintotoimintaan. Hyvän hallinnon nähdään olevan lisäksi sellaista, että se takaa kansalaiselle mahdollisuuden osallistua ja vaikuttaa hallintotoimiin, se suojelee kansalaisen perusoikeuksia ja perustuu virkavastuulle.⁶⁸

Poliisitoimintaa sääntelevien oikeusperiaatteiden ulottuvuus täydennyspoliisijärjestelmän tutkimisessa on relevanttia, sillä täydennyspoliisihenkilöstön voidaan edellyttää toimivan poliisitoiminnassa muun poliisiorganisaation periaatteiden tavoin. Oikeusperiaatteiden sovellettavuus korostuu entisestään, mikäli täydennyspoliisihenkilöstö nimitettäisiin virkasuhteeseen palveluksensa ajaksi. Poliisin toimintaa ohjaavia periaatteita esitellään poliisilain ulkopuolella myös muun muassa pakkokeinolaissa ja esitutkintalaissa. Kyseiset lait säätelevät kuitenkin poliisin rikosprosessuaalisia tehtäviä.

Seuraavaksi olen valinnut tarkasteluun muutaman hyvän hallinnon oikeusperiaatteista soveltaakseni niiden merkitystä poliisitoiminnan kontekstiin. Periaatteet ilmenevät myös suoraan poliisilaissa. Näiden periaatteiden soveltaminen näkyy erityisesti poliisin toimivaltuuksissa sekä niiden käytössä.

Suhteellisuuden periaatetta on sovellettu poliisitoiminnassa jo pidemmän aikaa, mutta tämänhetkinen tarkka määrittely suhteellisuudesta on kirjattu poliisilakiin vasta vuoden 2014 poliisilain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Suhteellisuuden periaatteesta käytetään joskus synonyymejä puolustettavuuden tai kohtuullisuuden periaate. Poliisilain 1 luvun 3 §:ssä säädetään, että poliisin toimien on suhteuduttava ”tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään, toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen” ja

⁶⁸ Mäenpää (2013), s. 86-87.

toimenpiteitä mitoitettaessa on otettava huomioon muut vastaavat seikat sekä punnittava tilanne kokonaisuutena. Pykälän tarkoituksena on varmistaa, että toimenpiteiden ja niiden mahdollisesti aiheuttamien haittojen välinen suhde on järkevä, esimerkiksi voimankeinojen käytön yhteydessä. Tällä säädöksellä halutaan mahdollistaa poliisin toimien tehokas kohdentaminen sekä toimiva ajoittaminen.⁶⁹ Suhteellisuusperiaatteen voidaan katsoa olevan poliisin toimintaa rajoittava oikeusperiaate⁷⁰.

Suhteellisuuden periaate ilmenee hyvin myös poliisilain 1 luvun 9 §:ssä, jossa säädetään poliisin mahdollisuuksista toimenpiteestä luopumiseen ja sen siirtämiseen. Tällä säännöksellä tavoitellaan mahdollisuutta luopua tehtävän aloittamisesta tai sen loppuunsaattamisesta, mikäli toimet voisivat johtaa epätoivottuun lopputulokseen, kuten provosoitumiseen.⁷¹ Käytännössä pykälällä siis voidaan sallia joitakin kansalaisten oikeuksien loukkauksia, kun niiden turvaamisen katsotaan aiheuttavan suurempaa haittaa kuin turvaamisesta luopumisen. Suhteellisuusperiaatteen tarkoituksena ei ole säädellä ainoastaan poliisin voimakeinojen käyttöä, vaan läpäistä kaikki poliisitoiminta.

Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta poliisitoiminnassa säädetään erityisesti poliisilain 1 luvun 2 §:ssä, jonka mukaan poliisin tulee kunnioittaa toiminnassaan perusoikeuksia sekä ihmisoikeuksia. Lain mukaan poliisihenkilön on käytettävä ainoastaan niitä toimivaltuuksia, jotka edistävät kyseisten oikeuksien toteutumista.

Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen periaatteen merkitys on kasvanut sitten vuoden 1995 poliisilain, osittain seurauksena Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden lisääntymisestä. Vaikka perus- ja ihmisoikeuksien suojaaminen on ollut jo pitkään kiinteä osa poliisin toiminnan periaatteita, ei poliisilaki ole ennen kokonaisuudistusta eritelty, miten perusoikeuksien kunnioittaminen tulisi poliisitoiminnassa ottaa huomioon. Erittelyn kautta perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen periaatteen tavoitellaan ohjaavan poliisin toimintaa entistä vahvemmin.⁷² Poliisin toiminta on perusoikeuksien kannalta mielenkiintoista sen kaksialaisuuden vuoksi; yhtäältä poliisin tehtävänä on tiettyjen perusoikeuksien suojaaminen, mutta toisaalta poliisin toiminta voi itsessään loukata perusoikeuksia. Perusoikeusmyönteisyydessä olennaista on se, että poliisi käyttää toiminnassaan kokonaisharkintaa periaatteen vahvimman turvaamisen näkökulmasta. Joskus perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen periaatetta voi kuitenkin olla hankala soveltaa käytäntöön, sillä oikeudet voivat aiheuttaa ristiriitatilanteita. Jos esimerkiksi tehokkuuden vaatimus ja välitön

⁶⁹ Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s. 204-205.

⁷⁰ Rantaeskola (2014), s. 29.

⁷¹ Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s. 204-205.

⁷² HE 224/2010, s. 17.

perusoikeus ovat keskenään ristiriidassa, on poliisin mahdollista ohittaa tehokkuuden vaatimus ja suojella perusoikeutta. Hankalaksi arviointi kuitenkin muodostuu tilanteissa, joissa perusoikeudet ovat keskenään ristiriidassa eikä oikeuksien välille muodostu yksiselitteistä hierarkiaa.⁷³

Poliisilain 1 luvun 5 §:n mukaan poliisihenkilöllä on oikeus käyttää toimivaltuuksiaan ainoastaan säädettyihin tarkoituksiin. *Tarkoitussidonnaisuuden* tavoitteena on varmistaa, että poliisin toimenpiteitä suoritetaan ainoastaan lainmukaisuuden vaatimuksen mukaisesti, ilman että poliisihenkilön on mahdollista laajentaa toimivaltuuksiaan esimerkiksi pelkän suostumuksen nojalla.⁷⁴ Mikäli tarkoitussidonnaisuuden periaatetta ei sovellettaisi, voisi kansalaisten oikeusasema vaarantua tilanteissa, joissa poliisihenkilö käyttäisi toimivaltuuksiaan erillään tavoitteista, tukeutuen kansalaisten suostuvaisuuteen.

Tarkoitussidonnaisuus on erityisen tärkeää siksi, että poliisitoiminnalla voidaan puuttua kansalaisen oikeusasemaan varsin rajulla tavalla. Periaate rajoittaa poliisitoimintaa siten, että poliisihenkilö saa käyttää valtuuksiaan ainoastaan kulloisenkin tehtävän tarkoituksiin ja ainoastaan sen mukaan mitä kyseisistä valtuuksista on nimenomaan säädetty.⁷⁵ Tarkoitussidonnaisuus on yleinen periaate myös hallinto-oikeudessa, ja yhteneväinen vaatimus perustuslain 2 §:n 3 momentin kanssa, jolla tavoitellaan julkisen vallan käytön laillisuusvaatimusta.

Vähimmän haitan periaatteesta säädetään poliisilain 1 luvun 4 §:ssä, jonka mukaan poliisin toimenpiteillä ei saa puuttua yksilön oikeuksiin enempää, eikä aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa, kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Vähimmän haitan periaatteesta voidaan käyttää myös vanhempaa termiä tarpeellisuusperiaate, mutta kyseinen termi voidaan ymmärtää laajemmin, kuin vähemmän haitan periaate⁷⁶. Poliisin toimenpiteiden tarpeellisuutta arvioitaessa on lähtökohtaisesti otettava huomioon ainoastaan poliisin alaan kuuluvien päämäärien saavuttaminen, eikä poliisin tule tavoitella esimerkiksi ”yleistä hyvää”⁷⁷.

Vähimmän haitan periaatteen keskeinen sisältö on välttämättömyyden vaatimus, joka voi käytännössä tarkoittaa, että poliisin ei ole mahdollista käyttää toimivaltuuksia joiden avulla toimenpiteet suoritettaisiin kätevimmin, halvimmin tai nopeimmin. Käytännössä vähimmän haitan periaate näkyy vahvasti esimerkiksi toimenpiteiden ajoituksessa; poliisi ei esimerkiksi saa aloittaa toimenpiteitään turhan aikaisin tai vasta silloin, kun toimenpiteellä ei enää saavuteta haluttua

⁷³ Rantaeskola (2014), s. 27.

⁷⁴ Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s. 208.

⁷⁵ Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s. 208.

⁷⁶ Rantaeskola (2014), s. 31.

⁷⁷ Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s. 207.

lopputulosta. Toisin sanottuna poliisin yleisistä valtuuksista ei voi johtaa toimenpiteitä ilman vähimmän haitan periaatteen arviointia⁷⁸. Näen vähimmän haitan periaatteet yhteneväisenä myös siihen periaatteeseen, että täydennyspoliisihenkilöstön käyttöönottoa rajoitettaisiin niin sanottuihin ääriolosuhteisiin, kuten häiriötilanteisiin sekä poikkeusoloihin. Koska täydennyspoliisihenkilöstön koulutus ja tätä kautta myös ymmärrys toimivaltuuksien soveltamisesta voi olla normaalia poliisihenkilöstöä suppeampi, on perusteltua, että normaalin poliisikoulutuksen saanutta henkilöstöä käytettäisiin poliisin tiheimmin ilmenevien tehtävien hoitoon. Toisin sanottuna sillä, että täydennyspoliisihenkilöstä käytettäisiin ainoastaan rajatuissa tilanteissa, voidaan turvata tarpeellisuusperiaatteen täyttämistä.

Voidaan myös oikeutetusti kysyä, kykeneekö täydennyspoliisihenkilönä tai reservipoliisihenkilönä toimiva punnitsemaan poliisille kuuluvien toimivaltuuksien käyttöön liittyvää juridista vastuuta asianmukaisesti. Kuten edellä on mainittu, on poliisin toimivaltuuksien käytön mitoittaminen aina tapauskohtaista ja oikeudellisten periaatteiden suhteuttaminen toisiinsa voi olla vaativaa myös pidempään virassa toimineelle poliisihenkilölle.

⁷⁸ Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s. 207.

3 Täydennyspoliisihenkilön palvelussuhde ja toimivaltuudet

3.1. Virkasuhde ja työsopimussuhde

Kun käymme läpi täydennyspoliisihenkilön toimenkuvaan liittyviä vaatimuksia, on kysyttävä, kykeneekö täydennyspoliisihenkilöstö toimimaan työsopimussuhteen varassa, vai tulisiko täydennyspoliisihenkilöt nimittää virkaan tai virkasuhteeseen. Asiaa voi tarkastella kahdesta näkökulmasta: Ensinnäkin, asettaako laki vaatimuksia sille, millaisia tehtäviä tulee suorittaa ainoastaan virkasuhteisesti ja toisaalta, muuttaako palvelussuhteen muoto täydennyspoliisihenkilöiden oikeudellista asemaa. Täydennyspoliisihenkilöstön palvelussuhdetta on tärkeä pohtia myös siksi, että palvelussuhteen ehdot määrittävät osittain myös virkaehtosopimuksen tai vaihtoehtoisesti työehtosopimuksen mukaan.

Poliisitoiminta on palvelussuhteen muodon näkökulmasta erityinen kokonaisuus, sillä poliisin tehtävät sisältävät monin paikoin julkisen vallan ja merkittävän julkisen vallan käyttöä. Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän näkökulmasta poliisi on jopa yksi keskeisimmistä viranomaisista, joka käyttää julkista valtaa⁷⁹. Poliisitoiminnassa käytettävällä julkisella vallalla on kaksisuuntainen tarkoitus: Yhtäältä sen kautta suojataan yksilön oikeuksia ja samalla julkinen valta ulottuu yksilön oikeuksien alaan. Julkiseen valtaan liittyy käytännössä toimintavelvoitteita, eli julkinen valta ei ole pelkkä julkisen vallanpitäjän oikeus. Julkinen valta sisältää perusteet julkisen hallintotoiminnan toimivaltuuksille. Näiden toimivaltuuksien käytössä olennaista on julkisen vallan käytön periaatteiden turvaaminen.⁸⁰

Työsopimussuhteen ja virkasuhteen keskeisimmät erot liittyvät työnantajan sekä työntekijän väliseen oikeudelliseen suhteeseen. Valtion virkamieslain 1 §:n 2 momentissa todetaan, että ”*virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa valtio on työnantajana ja virkamies työn suorittajana*”. Työsopimuslain 1 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan työsopimuslakia taas ”*ei sovelleta julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen eikä julkisoikeudellisen palvelusvelvollisuuden täyttämiseen*”. Julkisen vallan käytön sääntely erilaisissa palvelussuhteissa juontuu perustuslaista, jonka 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaisella ainoastaan

⁷⁹ Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s. 121.

⁸⁰ Keravuori-Rusanen (2008), s. 103-106.

lailla. Merkittävän julkisen vallan käytön mahdollisuus taas rajataan koskemaan ainoastaan viranomaisia, eikä tätä oikeutta ole mahdollista siirtää viranomaisten ulkopuolelle edes lain nojalla.

Viran sisältämien tehtävien suorittaminen sisältää julkisen vallan käyttöä taikka siihen rinnastettavia julkishallinnon tehtäviä, eli viran luonne on kokonaisuudessaan julkisoikeudellinen. Tämä periaate on velvoittava, sillä ainoastaan virkamiehet voivat erityisen nimitysmenettelyn ja virkavastuun kautta hoitaa tehtäviä joissa käytetään julkista valtaa.⁸¹ Hallituksen esityksessä 196/2002 mainitaan sama periaate, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee kuulua ainoastaan viranomaisille, sekä virkamiehille jotka ovat solmineet virkasuhteen viranomaisiin. Periaatteen nähdään vahvistavan ”*julkisen vallan käyttöä koskevaa lainmukaisuutta, yhtenäisyyttä ja objektiivisuutta*”.⁸² Hallituksen esityksessä 291/1993 todetaankin, että mikäli työsopimussuhteisille työntekijöille haluttaisiin siirtää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä, tulisi esimerkiksi hallinnon lainalaisuutta käsitteleviä säännöksiä muuttaa⁸³. On hyvä huomata, että virkasuhde voidaan muuttaa työsuhteeksi, mikäli työnkuvan suorittaminen ei esimerkiksi muuttuneiden tehtävien vuoksi enää sisällä julkisen vallan käyttöä. Mikäli julkisen vallan käytön voidaan katsoa kuuluvan ainoastaan viranomaisille, ja tätä kautta vain virkamiehille, on täydennyspoliisihenkilöstön toimivaltuuksia säädeltävä siten, että ilman virkasuhdetta näille ei myönnettäisi julkisen vallan käytön oikeuksia. Lisäksi on kuitenkin tarkasteltava, millaisia reunaehtoja julkisen vallan käytölle muutoin kuin virkasuhteisesti on asetettu.

Hallituksen esityksessä 196/2002 todetaan, että julkista valtaa käytetään, kun henkilö ”*yksipuolisesti lain nojalla toista velvoittavan määräyksen tai päättäessään yksipuolisesti toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Niin ikään hallinnollinen valvonta nojautuu ainakin viime kädessä julkiseen valtaan*”⁸⁴. Yksipuolisella määräyksellä tai päätöksellä tarkoitetaan, ettei henkilöiden välillä tarvitse vallita suostumusta toimenpiteeseen. Tällaisen velvoittavuuden tehostaminen voi käytännössä vaatia esimerkiksi voimakeinojen käyttöä. On kuitenkin todettava, että julkisen vallan käyttö ja työsopimussuhde eivät ole toisiaan automaattisesti poissulkevia tekijöitä. Toisin sanottuna myös työsopimussuhteiset työntekijät voivat tietyin edellytyksin käyttää julkista valtaa. Mikäli työsopimussuhteinen henkilö suorittaa julkista hallintotehtävää, tämä rinnastetaan toimitaan virkamieheen⁸⁵. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että myös esimerkiksi kunnalliset

⁸¹ Husa -- Pohjolainen (2014), s. 295.

⁸² HE 196/2002, s 6.

⁸³ He 291/1993, s. 3.

⁸⁴ HE 196/2002: s. 6.

⁸⁵ Husa -- Pohjolainen (2014), s. 297.

luottamushenkilöt käyttävät julkista valtaa, ja kuntalain 410/2015 85 §:n mukaan heihin sovelletaan virkavastuun periaatteita sekä rikoslain säännöksiä virkarikoksista.

Työsuhteessa julkisen vallan käyttöä voidaan mielestäni tarkastella myös määrällisestä näkökulmasta. Voidaankin spekuloida, että työsuhteen ja virkasuhteen valinnassa tulee puntaroida sitä, kuinka paljon julkisen vallan käyttöä tehtävien hoitamiseen käytännössä kuuluisi. Julkisen vallan käytön ja palvelussuhteen suhdetta on pohdittu paljon kunnallisia viranhaltijoita koskevan lain (304/2003) muutoksen yhteydessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 64/2002 todetaan, että perustuslaki ei turvaa viranomaiseen solmitun palvelussuhteen pysymistä muuttumattomana⁸⁶ vaan julkisen vallan käytön edellytys voi vaikuttaa palvelussuhteen muotoon. Mielestäni palvelussuhteen muotoa harkitessa on perusteltua arvioida, kuuluuko julkisen vallan käyttö kiinteästi palvelussuhteen tehtäviin, vai onko julkisen vallan käyttö satunnaista ja hankalasti ennakoitavaa. Voidaan siis todeta, että palvelussuhteen muotoa harkitessa tulee mahdollisimman perusteellisesti arvioida työtehtävien sisältöä. Mikäli voidaan ennalta nähdä, että työtehtävien tarkoitussidonnainen hoitaminen vaatii säännöllistä julkisen vallan käyttöä, asettuu työsuhteen vaihtoehto kyseenalaiseen asemaan.

On hyvä ottaa huomioon, että yleinen oikeudellinen vastuu on paikoin lievempää ja kapeampaa kuin virkavastuu. Virkavastuun ankaruuden yksi perustelu on virkamiehelle virantoimituksessa kuuluvien oikeuksien laajuus⁸⁷. Virkavastuu ei rajoitu ainoastaan virkamiehiin, vaan myös ”Julkisyhteisön työntekijät ovat eräiltä osin rikosoikeudellisessa virkavastuussa rikoslain 40 luvun 12 §:n mukaisesti”⁸⁸. Rikoslain 40 luvun 11 §:ssä erikseen selvennetään, että lailla tarkoitetaan julkista valtaa käyttävänä henkilönä myös ”*sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen*”. Täydennyspoliisihenkilöihin voitaisiin siis soveltaa rikoslain 40 luvun 1-3 §:iä, 5 §:ää sekä 14 §:ää lahjuksista sekä virkasalaisuuden rikkomisesta, mikäli he toimisivat tehtävissään työsuhteisina. Julkista valtaa käyttäessään täydennyspoliisihenkilöihin kuitenkin sovellettaisiin kaikkia kyseisen luvun virkamiehiä koskevia säännöksiä, palvelussuhteen muodosta riippumatta⁸⁹. Toisaalta voidaan myös todeta, että julkisen vallan käytön luoma vastuu ei rajoitu ainoastaan julkisyhteisön palveluksessa oleviin, vaan ulottuu myös ”julkishallinnon varsinaisten elinten ulkopuolisiin julkisen

⁸⁶ PeVL 64/2002: s. 4.

⁸⁷ Koskinen – Kulla, (2016), s 272.

⁸⁸ Koskinen – Kulla (2016), s 278.

⁸⁹ Rikoslaki (39/1889), 40 luku, 12 § (12.7.2002/604) Soveltamisalasäännökset

”Tämän luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja julkista valtaa käyttävään henkilöön.”

vallan käyttäjiin”, kuten hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta todetaan⁹⁰. Nämä sovellussuhteet ovat voimassa jo nykyisen lainsäädännön aikaan, jossa täydennyspoliisihenkilöiden palvelussuhteen muotoa ei ole määritetty.

Nykyisen tehtäväkentän laajuudessa täydennyspoliisihenkilöiden virkaan asettamiselle lienee suppeat perusteet, sillä tehtäviin sisältyvä julkisen vallan käytön mahdollisuus on verrattain pieni. Mikäli täydennyspoliisihenkilöille osoitettua tehtäväkenttää oltaisiin kuitenkin suunnitellulla tavalla laajentamassa⁹¹, näkisin, että täydennyspoliisihenkilöiden oikeudellista asemaa selventäisi virkasuhteen solmiminen.

Valtion virkamieslaki määrittelee viran ja virkasuhteen perustamiseen, täyttämiseen ja purkamiseen liittyvät reunaehdot sekä määrittelee yleiset kelpoisuusehdot virkamiehelle. Virkamieslain mukaan virkamiehet nimitetään joko toistaiseksi tai määräajaksi. Virkamieslain 9 §:n 1 momentissa säädetään määräaikaisesta virkasuhteesta seuraavasti: *”Virkamieheksi voidaan nimittää määräajaksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos työn luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikainen järjestäminen tai harjoittelu edellyttää määräaikaista virkasuhdetta. Virkamiestä ei tällöin nimitetä virkaan, vaan virkasuhteeseen”*. Mikäli täydennyspoliisihenkilöiden palvelussuhteen muodoksi harkittaisiin ensisijaisesti virkasuhdetta, olisi virkasuhteen muodoksi perusteltua harkita määräaikaisuutta, sillä täydennyspoliisihenkilöiden voidaan katsoa nimettävän hoitamaan vain tiettyjä tehtäviä rajatulla ajanjaksolla. Toistaiseksi jatkuva palvelussuhde on ensisijainen vaihtoehto pysyväisluonteisissa tehtävissä⁹², joihin täydennyspoliisihenkilöiden tehtävien ei nykyisen lainsäädännön valossa voida katsoa kuuluvan, -kuuluuhan täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönoton edellytyksiin valtioneuvoston erillinen päätös. Hallituksen esitysluonnoksessa reservipoliiseille kaavaillaan tulevaisuudessa normaaliolojen sekä poikkeusolojen tehtäviä, jotka tulisi selvästi eritellä nimitystä tehdessä. Normaalioloissa suoritettavatkään tehtävät eivät kuitenkaan tarkoita, että täydennyspoliisit toimisivat jatkuvasti ja täysiaikaisesti poliisihenkilöstön apuna. Mainittakoon, että vuoden 1995 mukaisen poliisilain aikaan asetus täydennyspoliisihenkilöstöstä (886/1997) määräsi, että täydennyspoliisihenkilöt tulisi nimittää määräaikaiseen nuoremman konstaapelin virkaan.

Vertailun vuoksi on todettava, että järjestyksenvalvojat sekä vartijat toimivat työsopimussuhteisesti omissa organisaatioissaan. Molemmat elinkeinot ovat luvanvaraisia yksityisistä

⁹⁰ HE 196/2002, s. 8.

⁹¹ Täydennyspoliisityöryhmän loppuraportti 3/2015, Sisäministeriö: s. 22-39.

⁹² Koskinen – Kulla (2016), s. 40.

turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015) 3 §:n ja 24 §:n nojalla. Vartioimisliiketoiminnasta on kuitenkin säädetty kyseisen lain 5 §:ssä siten, ettei ”*Vartioimisliiketoiminnassa ei saa ottaa vastaan toimeksiantoa, joka sisältää sitoumuksen ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta*”, vaan tämä tehtävä on haluttu nimenomaisesti jättää viranomaisten vastuulle. Tämä tarkoittaa käytännössä, että vartijoiden tulee keskittyä lain 2 §:n mukaisesti toimeksiantosopimuksessa sovittuihin vartiointitehtäviin. Järjestyksenvalvoja taas voidaan asettaa myös poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi lain 28 §:n mukaisesti, mikäli ”*järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ei muulla tavalla ole tarkoituksenmukaista sekä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sitä perustellusta syystä edellyttää*”. Järjestyksenvalvojat otetaan toiminnan avuksi hakemuksesta ja niiden toimialue on rajattava tarkasti. Molempien tehtävien harjoittaminen perustuu erilliseen toimeksiantosopimukseen, eli järjestyksenvalvojat tai vartijat eivät toiminnallaan ota vastuulleen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden viranomaistehtävää. Aiheesta on lausuttu myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa 20/2002, jossa korostetaan, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon tulee kuulua viranomaisille, kuten poliisille. Lausunnon mukaan tästä johtuu, että tällaisessa toiminnassa järjestyksenvalvojen roolin tulisi olla ainoastaan ”avustava ja täydentävä”.⁹³ Voidaan kuitenkin spekuloida, että mikäli täydennyspoliisille osoitettuun tehtäväkenttään kuuluvia toimintoja ollaan nähty tarvittavan, järjestelmän käyttöönotto ollaan mahdollisesti voitu korvata yksityisillä turvallisuuspalveluilla.

Mikäli järjestyksenvalvojat ja vartijat kuitenkin täydentävät poliisin tehtävää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidossa, voidaan oikeutetusti kysyä, käyttävätkö he toiminnassaan julkista valtaa tai jopa merkittävää julkista valtaa. Merkittävän julkisen vallan käyttö on perustuslain nojalla rajattu ainoastaan viranomaisten oikeudeksi, mutta julkisen vallan käyttö on mahdollista lain nojalla.

Rikoslain 16 luvussa säädetään rikoksista viranomaista vastaan. Mikäli täydennyspoliisihenkilöstö toimisi tehtävissään virkasuhteisesti, pätesi heihin täysimittaisesti myös virkavallan vastustamisen säännökset, lain 1-4 §:t. Näistä ensimmäinen on virkamiehen väkivaltainen vastustaminen, josta on tuomittava vähintään neljä kuukautta vankeutta. Virkamiehen vastustamisesta taas puhutaan, kun väkivallan teko tai uhkaus on edellistä pykälää lievempi ja tapaus on *kokonaisuutena arvioiden lieventävien asianhaarojen vallitessa tehty*. Vastustamisen ei kuitenkaan tarvitse olla väkivaltaista, ollakseen tuomittavaa. Myös haitanteko, joka estää tai vaikeuttaa virkatehtävän suorittamista, on lailla kielletty. Niskoittelusta on säädetty erikseen pykälät poliisia, rajavartiomiestä ja tullimiestä vastaan kohdistetuista toimista tai käskyjen sekä kieltojen noudattamatta jättämisistä.

⁹³PeVL 20/2002, s. 2.

Virantoimituksen suojassa olennaista on, että näiden tekojen kohdalla rangaistukset ovat yleensä ankarampia kuin samanlaisista teoista, jotka kohdistuvat siviilihenkilöihin. Poliisin kohdalla virkavallan vastustamisessa korostuvat niin sanotut toimivallan käyttötilanteet, eli esimerkiksi tarkastukset sekä valvontatehtävät joissa jaetaan käskyjä sekä kieltoja, eikä niinkään sellainen julkisen vallan käyttö johon liittyy päätöksentekoa⁹⁴.

Täydennyspoliisijärjestelmän kannalta mielenkiintoisimmat lainkohdat lienevät rikoslain 16 luvun 1 §:n ja 3 §:n toiset momentit, joiden mukaan ”*Virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta -- ” tai ”Haitanteosta virkamiehelle -- tuomitaan myös se, joka menettelee 1 momentissa mainitulla tavalla sitä kohtaan, joka virkamiehen pyynnöstä tai suostumuksella avustaa virkamiestä julkisen vallan käyttöä sisältävässä virkatoimessa*”. Tämä momentti nimittäin pätee täydennyspoliisihenkilöihin jo nykyisellään, ilman virkasuhteen solmimista. Näissä rikoksissa olennaista on, että rikoksen ei katsota kohdentuvan vain virkamieheen, vaan tämän edustamaan julkiseen valtaan⁹⁵. Täydennyspoliisihenkilöiden voidaan katsoa edustavan poliisin viranomaisena omaavaa julkista valtaa, mikäli heillä on tehtävien suorittamiseen tarkoitettu sopimus poliisipiiriin.

Täydennyspoliisihenkilöiden oikeudelliseen asemaan vaikuttaa myös se, mihin organisaatioon heidän palvelussuhteensa kohdistuvat. Esimerkkinä tästä toimii vahingonkorvausvastuun määrittäminen. Vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan ”*Julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää*”. Pykälä ei siis rajaa julkisen vallan käyttämisestä aiheutuneiden vahinkojen korvausvastuuta viranomaisen omien virkamiesten toimintaan, vaan kaikkiin jotka käyttävät julkista valtaa viranomaisen lukuun. Mikäli täydennyspoliisit olisivat palvelussuhteessa suoraan poliisiin, olisi poliisi viranomaisena vastuussa täydennyspoliisihenkilöiden vahingonkorvauksista. Vahingonkorvauslaki ei sääntelee julkisen vallan käyttäjiä ainoastaan yksilötasolla (isännänvastuu), vaan saattaa viranomaiset vahingonkorvausvastuuseen myös organisaatiotason tahallisista tai tuottamuksellisista laiminlyönneistä ja virheistä (organivastuu)⁹⁶. Täydennyspoliisitoiminnan organisointi viranomaistasolla voi täten myös muuttaa vahingonkorvauskysymysten näkökulmaa. Tästä syystä on perusteltua, että täydennyspoliisihenkilöiden palvelussuhteet järjestettäisiin siihen viranomaiseen, joka kaikkein tarkoituksenmukaisimmalla ja asiantuntivammalla tavalla kykenisi ohjaamaan

⁹⁴ Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s. 196-197.

⁹⁵ Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola, (2012), s. 196.

⁹⁶ Hakalehto-Wainio (2008), s. 31.

täydennyspoliisihenkilöiden työtä. Palvelussuhteen muoto ei kuitenkaan olisi se tekijä, joka vaikuttaisi täydennyspoliisihenkilöiden vahingonkorvausvastuuseen, vaan se, kenen lukuun tehtäviä hoidetaan ja suoritetaan siinä julkista tehtävää.

Nähdäkseni täydennyspoliisihenkilöiden palvelussuhteen muoto ei vaikuta henkilöiden vaitiolovelvollisuuteen. Tämä tulee ilmi muun muassa julkisuuslain 23 §:ssä, jonka mukaan vaitiolovelvollisia ovat *”viranomaisen palveluksessa olevat samoin kuin luottamustehtävää hoitavat”* henkilöt. Poliisilaki ilmaisee tämän tarkemmin 7 luvun 1 §:n 2 momentissa, jonka mukaan vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvat myös ne, jotka ovat *”työsopimussuhteessa poliisiin”* sekä ne, jotka *”myönnettyjen poliisivaltuuksien nojalla tai muulla perusteella suorittaa poliisitehtävää”*. Vaitiolovelvollisuudesta on voimassa, mitä poliisilain 7 luvussa sekä laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) säädetään.

Käytännössä täydennyspoliisihenkilöiden palvelussuhteen muotoa on pohdittava myös siitä näkökulmasta, kuinka täydennyspoliisihenkilöstö saadaan sitoutettua täydennyspoliisitoimintaan. Vertailun vuoksi mainittakoon, että Viron täydennyspoliisijärjestelmässä täydennyshenkilöstö otetaan osaksi valtion organisaatioita, julkisiin hallintotehtäviin⁹⁷.

3.2. Täydennyspoliisihenkilön soveltuvuus ja tehtävät

Täydennyspoliisihenkilöstön tehtävistä ja asemasta säädetään laissa poliisin hallinnosta, 15 b §:ssä. Pykälän 3 momentilla täydennyspoliisihenkilöille osoitettua tehtäväkenttää rajataan varsin kapeaksi: *”Täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluva voidaan asettaa täydennyspoliisihenkilöstön koulutukseen liittyvään tilaisuuteen yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015) 26 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuksi järjestyksenvalvojaksi - -”* ja lisäksi täydennyspoliisihenkilö *”- - voidaan määrätä tällaiseen tilaisuuteen tieliikennelain (267/1981) 49 §:ssä tarkoitetuksi liikenteen ohjaajaksi (21.8.2015/1096)”*. Voidaan arvioida, että nykymuotoisen tehtäväkuvauksen tarkoittamia tapahtumia olisi käytännössä melko vähän.

Sisäministeriön täydennyspoliisityöryhmän loppuraportissa (2015) täydennyspoliisihenkilöille osoitettua tehtäväkenttää esitetään kehitettäväksi siten, että täydennyspoliisit voisivat suorittaa tehtäviä niin normaali- kuin poikkeusoloissakin. Normaalioloissa täydennyspoliisijärjestelmän sisältämien tehtävien haluttaisiin olevan tarkemmin rajoitettuja, mutta poikkeusoloissa heille

⁹⁷ Täydennyspoliisityöryhmän loppuraportti 3/2015, Sisäministeriö, s.11.

ehdotetaan lähes poliisin tehtävien valtuuksia. Poikkeusoloissa täydennyspoliisihenkilön itsenäisiin tehtäviin toivottaisiin kuuluvan muun muassa ”yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, liikenteen ohjaus, eristettyjen ja muiden alueiden vartiointi, vapautensa menettäneiden kuljetukset ja vartiointi, sekä viranomaispäätöksien tiedoksiantoihin liittyvät tehtävät”. Poliisimiehen välittömässä ohjauksessa täydennyspoliisihenkilön toivottaisiin kuitenkin voivan toteuttaa ”kaikkia poliisin toimialaan kuuluvia tehtäviä”. Normaalioloissa täydennyspoliisihenkilölle haluttaisiin edelleen antaa ainoastaan rajattuja tehtäviä, kuten ”kokoontumislaissa tarkoitetuissa yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen”.⁹⁸ Nämä tehtävät olisivat mitä ilmeisimmin täydennyspoliisihenkilön itsenäisiä tehtäviä, nykyisen lainsäädännön hengen mukaisesti. Samanlainen jaottelu normaali- ja poikkeusolojen tehtäviin tulee ilmi reservipoliisista annetussa hallituksen esitysluonnoksessa.

Kun täydennyspoliisihenkilöille määrättyä tehtäväkenttää kehitetään, on aina arvioitava, onko kyseessä mahdollisesti voimankäyttöä vaativa tehtävä. Toisin sanottuna tehtäväkenttää suunniteltaessa on oltava tietoisia erilaisten pakkokeinojen käyttövalmiuksista sekä niiden mahdollisesta tarpeesta tehtävien suorittamiseksi. Esimerkiksi järjestyksenvalvonnassa ei lähtökohtaisesti tule käyttää voimakeinoja, mutta niiden käyttöä voidaan harkita, mikäli yleisön turvallisuutta ei kyetä muutoin takaamaan. Koska esimerkiksi voimakeinojen käyttö ei kuulu automaattisesti mihinkään tehtävään, ei myöskään voida ennalta määritellä, millaiset tehtävät eivät missään olosuhteissa vaadi kyseisten keinojen käyttöä. Täydennyspoliisihenkilöiden toimivaltuuksia käsitellään tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

Lain poliisin hallinnosta 15 b §:n 5 momentissa todetaan, että täydennyspoliisihenkilöstön *”tehtävistä, varustuksesta, koulutuksesta ja palvelukseen kutsumisesta sekä sopimussuhteen ehdoista”* määrätään erikseen valtioneuvoston asetuksella. Kyseistä asetusta ei kuitenkaan ole annettu, joten palvelussuhteen tarkemmat yksityiskohdat ovat jääneet varsin tulkinnanvaraisiksi. Tässä kohtaa voidaan kuitenkin nostaa esille huomio normihierarkiasta, eli siitä, voidaanko asetuksella säätää lakia ylempiasteisesti. Perinteinen normihierarkia sisältää käsityksen, jonka mukaan ylimmällä asteella on perustuslaki, seuraavalla tasolla lait, ja näiden alapuolelle asettuvat järjestyksessä asetukset sekä muut säädökset ja normit⁹⁹. Perustuslain 106 §:ssä säädetään perustuslain etusijasta siten, että laillisuusvalvonnassa on annettava etusija perustuslain säännöksille eikä perustuslain kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä tule soveltaa. Perustuslain ja tiettyjen EU-

⁹⁸ Täydennyspoliisiyöryhmän loppuraportti 3/2015, Sisäministeriö, s. 24.

⁹⁹ Husa -- Pohjolainen (2014), s. 12-14.

tasoisten normien etuasemaa voidaan pitää varsin vakiintuneena normihierarkian järjestyksenä. Täydennyspoliisijärjestelmän kannalta normihierarkialla on erityinen merkitys, sillä asetusta annettaessa on muistettava, että säännöksistä jotka vaikuttavat merkittävästi yksilön oikeusasemaan, on säädettävissä ainoastaan lailla¹⁰⁰. Tämä periaate on velvoittava, sillä se säädetään perustuslain 80 §:n 1 momentissa. Tästä voimme päätellä, että täydennyspoliisista annettavalla asetuksella ei saisi laajentaa esimerkiksi täydennyspoliisin toimivaltuuksia lakia ylemmälle tasolle.

Ei liene kuitenkaan täysin yksiselitteistä, milloin täydennyspoliisihenkilöiden tehtäväkuvan muutokset aiheuttaisivat muutoksia myös yksilöiden oikeusasemaan. Pohjimmiltaan kyse on siitä, voisiko asetuksen mukaiset täydennyspoliisihenkilölle osoitetut tehtävät olla laissa määrättyjä laajempia vai tulisiko täydennyspoliisijärjestelmän piiriin kuuluvista tehtävistä säätää ainoastaan lailla. Kysymys on relevantti, sillä tehtävät jalostuvat käytännössä täydennyspoliisihenkilön toimivaltuuksiin. Toisaalta voidaan punnita, onko täydennyspoliisihenkilöiden toimivaltuudet esimerkiksi voimankäyttöön jo nykyisellään niin mittavat, ettei tehtäväkuvauksen muutokset muuttaisi käytettävissä olevia toimivaltuuksia.

Täydennyspoliiseille on asetettu tiettyjä soveltuvuuden kriteereitä. Laissa poliisin hallinnosta, 15 b §:n toisessa momentissa säädetään täydennyspoliisihenkilön valintakriteereistä seuraavasti: *”Täydennyspoliisihenkilöstöön voidaan ottaa tehtävään henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva henkilö, joka poliisipiirin päällikön kanssa tekemänsä sopimuksen mukaan sitoutuu tehtävään.”* Laki ei erittele, mitä henkilökohtaisia ominaisuuksia täydennyspoliisilta voidaan vaatia.

Täydennyspoliisihenkilöiden soveltuvuuden vaatimuksia voidaan tarkastella esimerkiksi perustuslain näkökulmasta. Näkökulma on olennainen, sillä täydennyspoliisityöryhmä ja hallituksen esitysluonnos reservipoliisiksi suosittavat jatkossa täydennyspoliisihenkilöiden nimittämistä määräaikaiseen virkaan¹⁰¹. Perustuslain 125 §:n 2 momentin vaatimus virkasuhteisen henkilön sopivuudelle perustuu yleisiin nimitysperusteisiin; taitoon, kykyyn ja koeteltuun kansalaiskuntoon. Käytännössä virkasuhteen solmimisen sopivuuden arviointiin jätetään kuitenkin paljon harkintavaltaa, jotta virkatehtävien hoitamiseen katsotaan löydettävän riittävät edellytykset. Nykyisen lainsäädännön näkökulmasta perustuslaki ei kuitenkaan juuri anna osviittaa siihen, millaisin soveltuvuusperustein täydennyspoliisit tulisi valita.

¹⁰⁰ Jyräki – Husa (2012), s. 219.

¹⁰¹ Täydennyspoliisityöryhmän loppuraportti 3/2015, Sisäministeriö, s. 33., Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi reservipoliisista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, luonnos 15.3.2018: s.6.

Mikäli täydennyspoliisijärjestelmään kuuluvien tehtävien tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan hoitamisen katsotaan vaativan virkasuhteen solmimista, voidaan sopivuutta arvioida myös virkamieslain kriteerein. Virkasuhteen solmimiselle voidaan nimittäin edellyttää tiettyjen kelpoisuusehtojen täyttymistä, kuten vaatimusta täysi-ikäisyydestä (VirkamL 8.1§), kielitaidosta (KielitaitoL 424/2003) sekä vaatimuksia henkilön sopivuudelle virkasuhteeseen. Viran kelpoisuusehdot ovat lähtökohtaisesti sitovia oikeussääntöjä, jolloin niistä ei voida poiketa yksilökohtaisesti harkiten¹⁰². Mikäli täydennyspoliisit asetettaisiin esimerkiksi nuoremman konstaapelin määräaikaiseen virkasuhteeseen, voitaisiin täydennyspoliiseille tällä perusteella asettaa myös yläikäraja sen mukaan mitä laissa poliisin hallinnosta 13 §:n 2 momentissa säädetään: *”Poliisimiehen eroamisikä on 68 vuotta.”* Täysi-ikäisyyttä voidaan kuitenkin myös ilman virkasuhdevaatimusta pitää yhtenä todennäköisenä kelpoisuusehtona täydennyspoliisihenkilönä toimimiselle, jotta henkilö on täysin oikeustoimikelpoinen. Myös Viron täydennyspoliisijärjestelmässä yhtenä kelpoisuusedellytyksenä on täysivaltaisuus¹⁰³.

Laki Poliisiammattikorkeakoulusta (1164/2013) asettaa poliisin ammattitutkinto-opetukseen hakeutuville tiettyjä perusvaatimuksia. Vaikka lain tarkoituksena on säännellä varsinaisten poliisihenkilöiden kouluttautumista (AMK ja ylempi AMK-taso), on kyseisiä kelpoisuusvaatimuksia mielekästä verrata myös täydennyspoliisihenkilöiden kelpoisuusvaatimuksiin. Poliisimieheksi koulutettavan kelpoisuudesta säädetään poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain 24 §:ssä seuraavasti: *”Jos ammattikorkeakoulututkinto tai ylempi ammattikorkeakoulututkinto tuottaa kelpoisuuden toimia poliisilaissa (872/2011) tarkoitettuna poliisimiehenä, voidaan opiskelijaksi ottaa henkilö, joka tämän lain 22 tai 23 §:ssä säädetyn kelpoisuuden lisäksi on: 1) Suomen kansalainen; 2) terveydentilaltaan poliisimiehen tehtävään sopiva; 3) rehellinen ja luotettava; 4) saanut B-luokan ajo-oikeuden. Opiskelijaksi otettavalta edellytettävästä terveydentilasta sekä rehellisyydestä ja luotettavuudesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.”* Pykälässä viitataan lainkohtiin, joissa säädetään poliisimieheksi kouluttautuvalta vaadittavista aiemmista opinnoista. Lisäksi lain 25 §:ssä vaaditaan, että poliisiopiskelijaksi valittavan on läpäistävä turvallisuusselvityksistä annetun lain (726/2014) mukainen turvallisuusselvitys. Opiskelijaksi hakeville annetuista muista vaatimuksista määrätään tarkemmin Poliisin (AMK) valintaperusteissa¹⁰⁴.

¹⁰² Koskinen – Kulla (2016) s. 93.

¹⁰³ Täydennyspoliisityöryhmän loppuraportti 3/2015, Sisäministeriö, s. 11.

¹⁰⁴ Poliisi (AMK) Valintaperusteet, voimassa: 23.1.2018 – toistaiseksi.

Poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain vaatimuksista voi tehdä muutamia erityisiä huomioita. Suomen kansalaisuuden vaatimus ei poissulje kaksoiskansalaisuuden mahdollisuutta, mutta kansalaisuudesta luopuminen voisi ilmeisesti johtaa opiskeluoikeuden menetykseen. Kansalaisuuden vaatimus on perusteltavissa, sillä se on hyvin olennainen oikeusaseman määrittelyn kannalta. Kansalaisuuden vaatimus on kuitenkin sellainen kelpoisuusehto, että siitä tulee säätää erikseen lailla. Perustuslain 125 §:n 1 momentissa nimittäin todetaan, että *”Lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen”*. Kansalaisuus ei siis kuulu viran yleisiin kelpoisuusehtoihin. Hallituksen esitysluonnoksessa reservipoliisiksi tehtäviin valittavilta henkilöiltä vaadittaisiin kuitenkin Suomen kansalaisuutta¹⁰⁵.

Henkilön terveydentilaa voidaan käytännössä tarkastella tietojen saannin sekä erillisen terveystarkastuksen kautta. Myös täydennyspoliisihenkilöksi soveltuvuuden kannalta voidaan pitää varsin olennaisena, että henkilölle asetetaan tiettyjä terveydellisen tilan vaatimuksia. Tämä parantaa tehtävien hoitamisen edellytyksiä. Valtioneuvoston asetuksessa Poliisiammattikorkeakoulusta (282/2014) 16 §:ssä tämä todetaan seuraavasti: *”Hakijalla ei saa olla sellaista sairautta, vikaa tai vammaa, joka alentaa hakijan toimintakykyä siinä määrin, että hakija ei selviydy poliisin tehtävistä”*. Poliisiopiskelijaksi hakeutuvalla ei esimerkiksi saa olla diabetesta tai epilepsiaa¹⁰⁶. Vaikka terveydentilan kriteereillä halutaan varmistaa poliisin tehtäviin kykenevyys, on kyseessä ilmeisesti myös laajempi vastuukysymys. Poliisimiehen terveydentilan äkillinen menetys nimittäin saattaisi käytännössä vaikuttaa myös poliisin työparina toimiviin, esimerkiksi erilaisissa vaaratilanteissa. On myöskin varsin ymmärrettävää, että poliisi viranomaisena haluaa hahmottaa mahdolliset vahingonkorvausvastuut ja vakuutuskysymykset, mikäli henkilöstön sairaudet voivat kohottaa esimerkiksi tapaturmariskiä.

Viron täydennyspoliisijärjestelmässä täydennyspoliisihenkilön taustan vaaditaan olevan nuhteeton.¹⁰⁷ Suomessa poliisiopiskelijaksi pyrkivältä taas edellytetään Poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain 24 §:n nojalla rehellisyyttä ja luotettavuutta. Valtioneuvoston asetus Poliisiammattikorkeakoulusta toteaa 16 §:ssä, että rehellisyyttä ja luotettavuutta *”arvioidaan hakijasta tehdyn turvallisuus selvityksen perusteella”*. Lisäksi asetuksessa todetaan, että *”Arvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös vireillä olevat rikosasiat, joissa hakija on rikoksesta epäilty tai vastaajana”*. Luotettavuutta voidaan punnita monesta näkökulmasta, mutta sen merkitys voi korostua esimerkiksi silloin, jos poliisin palveluksessa olevalla henkilöllä on oikeus

¹⁰⁵ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi reservipoliisista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, luonnos 15.3.2018

¹⁰⁶ Poliisi (AMK) Valintaperusteet, voimassa: 23.1.2018 – toistaiseksi, s. 10.

¹⁰⁷ Täydennyspoliisityöryhmän loppuraportti 3/2015, Sisäministeriö, s. 11.

kantaa ja käyttää voimankäyttövälineitä. Rehellisyyttä ja luotettavuutta voidaan arvioida myös keinoilla, joita laki Poliisiammattikorkeakoulusta mahdollistaa 49 §:llä arkaluonteisten tietojen käsittelystä. Viron täydennyspoliisijärjestelmää koskevassa laissa on erikseen määritelty tapoja, joilla nuhteettomuutta voidaan tarkastella. Kriteereihin kuuluvat esimerkiksi rikosrekisterissä ilmenevät tiedot, mutta myös meneillään oleva rikosoikeudenkäynti voi estää valinnan tehtävään.¹⁰⁸

Koska nykyinen lainsäädäntömme kohdentaa täydennyspoliisihenkilöille asetetut tehtävät järjestyksenvalvontaan, on mielekästä etsiä soveltuvuuden kriteereitä myös yksityisten turvallisuuspalveluiden laista. Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista asettaa 35 §:n nojalla järjestyksenvalvojille aikaisempaa lakia tarkempia kelpoisuusehtoja. Lain ensimmäinen vaatimus on, että järjestyksenvalvojana toimivan tulee olla täyttänyt 18 vuotta. Täysivaltaisuuden vaatimus on oleellinen henkilön oikeusaseman ja toimintakyvyn varmistamisen kannalta. Järjestyksenvalvojana toimivalta edellytetään *”myös sisäministeriön asetuksella säädetyt vaatimukset täyttävän koulutuksen”* suorittamista sekä sitä, että kyseinen henkilö on edellä mainittuun koulutukseen liittyen *”hyväksytysti suorittanut aikaisintaan kuusi kuukautta ennen uuden hyväksymisen hakemista Poliisihallituksen määrittämät vaatimukset täyttävän kertauskoulutuksen”*. Lupa järjestyksenvalvojana toimimiseen on voimassa viisi vuotta kerrallaan. Koulutuksen suorittaminen on ilmeisen perusteltua, sillä järjestyksenvalvojatoiminnan oikeusvaikutuksia pyritään lain hengessä rajaamaan. Järjestyksenvalvojatoimintaa nimittäin pyritään rajaamaan lain 26 §:n ja 28 §:n nojalla tiettyyn fyysiseen tilaan erityisen syyn tai tarkoituksenmukaisuuden perusteella tapahtuvaksi. Täydennyspoliisijärjestelmän tehtäväkenttää kehitettäessä täydennyspoliisihenkilöiden koulutukseen tullaan todennäköisesti kiinnittämään erityistä huomiota, sillä nykyisen järjestelmän yksi haaste on ollut täydennyspoliisihenkilöiden hajanainen kouluttaminen¹⁰⁹.

Lain vaatimana ehtoina henkilön sopivuudelle voidaan täten pitää lain 35 §:n vaatimusta poliisilaitoksen hyväksynnästä järjestyksenvalvojana toimimiselle. Lain 38 §:ssä säädetään erikseen, että lupa järjestyksenvalvojana toimimiseen annetaan henkilökohtaisesta hakemuksesta. Yhtäläisyytenä soveltuvuuksien välillä voidaankin pitää suostumusta, sillä täydennyspoliisihenkilöidenkin on poliisin hallinnosta annetun lain mukaan sitouduttava tehtävään ja sopimuksella osoitettava suostumuksensa tehtävään. Vaikka yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 39 §:n mukaista järjestyksenvalvojakorttia ei voida suoraan rinnastaa

¹⁰⁸ Abipolitseiniku seadus, 2010, päätös no. 775: <https://www.riigiteataja.ee/akt/120122010001>

¹⁰⁹ Täydennyspoliisityöryhmän loppuraportti 3/2015, Sisäministeriö, s. 15.

täydennyspoliisitoiminnan sopimuksellisuuteen, on selvää, että kumpaankaan tehtävään ei aseteta henkilöstöä ilman näiden alun perin ilmaisemaa suostumusta.

3.3. Täydennyspoliisihenkilön toimivaltuudet voimakeinojen käyttöön

Koska poliisin keinovalikoima tehtävien suorittamiseksi on laaja, ja täten myös toimivaltuuksien kirjo, en erittele tutkielmassani kaikkia poliisilain mahdollistamia yleisiä toimivaltuuksia, vaan keskityn tarkastelemaan voimakeinojen käytön mahdollisuutta täydennyspoliisijärjestelmän näkökulmasta.

Voimakeinojen käyttö on yksi pakkokeinojen muoto, mutta erityisesti yksi poliisilain 2 luvun mainitsemista yleisistä toimivaltuuksista. Vaikka voimakeinoista on säädetty poliisilakiin oma pykälänsä, ei termiä ole laissa täydellisen tyhjentävästi avattu. Sisäministeriön asetus poliisin voimakeinoista sekä kulkuneuvon pysäyttämisestä (245/2015) säättää lakia tarkemmin 2 §:n 1 momentissaan, että voimakeinojen käyttö sisältää *”voimankäyttövälineen tai fyysisen voiman käyttämistä siten, että sillä pyritään vaikuttamaan tehtävän kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen joko suoraan tai välillisesti”*. Voimakeinot liittyvät aina virkatehtävään, ja sen päämäärän toteuttamiseen. Voimakeinoja ei siis voida nähdä puolustettavina vain sen nojalla, että niiden käyttöoikeuksista on säädetty lailla. Voimakeinojen oikeutus syntyy sen kautta, että poliisin toiminnan päämäärä on laillinen.¹¹⁰ Lisäksi on todettava, että vaikka voimakeinojen käyttö on eritelty poliisilakiin omaksi toimivaltuudekseen, voi muidenkin yleisten toimivaltuuksien toteuttamiseen sisältyä voimakeinojen käyttöä. Periaatteessa voimankäyttö on sallittua kaikenlaisissa poliisitehtävissä¹¹¹.

Poliisilain 2 luvun 18 §:n 2 momentissa säädetään, että voimakeinojen käytön mahdollisuudesta on varoitettava etukäteen. Varoitus voimakeinojen kohteeksi joutumisesta on annettava, mikäli se on *”mahdollista ja tarkoituksenmukaista”*. Sama periaate tuli ilmi aikaisemmin voimassa olleessa sisäministeriön asetuksessa poliisin voimakeinojen käytöstä (979/2004). Laissa ei määrätä varoituksen muotoa, kun taas asetuksessa varoituksen tarkennettiin olevan suullinen, tai muunlainen ilmoitustapa, joka on ymmärrettävä. Nykyinen sisäministeriön asetus poliisin voimakeinoista sekä kulkuneuvon pysäyttämisestä (245/2015) ei käsittele varoituksen muotoseikkoja. Varoitus voimakeinojen käytöstä tulee kuitenkin antaa virkatehtäviä suoritettaessa. Lienee oikeutettua olettaa,

¹¹⁰ Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s. 768.

¹¹¹ Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s. 777.

että säännökset voimakeinojen käytöstä varoittamiseen pätsivät täydennyspoliisiakin, palvelussuhteen muodosta riippumatta. Samansuuntaisia säädöksiä on nimittäin annettu myös yksityisen turvallisuusalan toimijoille, kuten vartijoille.

Pakkokeinojen käyttöönoton edellytyksistä ja niiden soveltamisesta säädetään pakkokeinolaissa. Laissa esitetään yleissäännökset rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käytöstä poliisitoiminnassa sekä tiettyjen muiden viranomaisten toiminnassa. Pakkokeinojen käytön periaatteista, suhteellisuudesta, vähimmästä haitasta ja hienotunteisuudesta säädetään lain ensimmäisessä luvussa. Pakkokeinolain tarkoituksena on säädellä viranomaisen keinovalikoimaa esitutkintatehtävissä¹¹². Pakkokeinolaissa on oma pykälänsä voimakeinojen käytöstä, mutta koska kyseinen 2 luvun 3 § käsittelee pakkokeinojen käyttöä ainoastaan rikosoikeudellisissa kiinniottotilanteissa, ei sen merkittävyys täydennyspoliisijärjestelmän kannalta ole erityisen suuri. Kiinniotto on toki merkittävä vapautteen kohdistuva pakkokeino, jonka yhteydessä voidaan käyttää voimakeinoja, mutta koska tämä edellyttää ”tehtyä tai epäiltyä rikosta”, on kyseisenlaisiin toimiin suhtauduttava varauksella täydennyspoliisijärjestelmän näkökulmasta.

Ei kuitenkaan voida sanoa, etteikö pakkokeinolaki olisi relevantti myös täydennyspoliisijärjestelmää tarkasteltaessa, sillä kyseisessä laissa eritellään yleinen kiinniotto-oikeus sekä voimakeinojen käytön oikeudet yleisen kiinniotto-oikeuden yhteydessä. Toisin sanottuna laki mahdollistaa myös muille kuin viranomaisille oikeuksia, jotka kohdistuvat muiden henkilöiden vapausoikeuksien kaventamiseen. Voidaan katsoa, että nykyiselläänkin virkasuhteettomien täydennyspoliisihenkilöiden keinovalikoimassa on myös yleisen kiinniotto-oikeuden ja siihen liittyvään voimankäyttöön liittyvät oikeudet.

Yleisestä kiinniotto-oikeudesta säädetään pakkokeinolain 2 luvun 2 §:ssä seuraavasti: ”Jokainen saa ottaa kiinni verekseltä tai pakenemasta tavatun rikoksesta epäillyn, jos rikoksesta saattaa seurata vankeutta tai rikos on lievä pahoinpitely, näpistys, lievä kavallus, lievä luvaton käyttö, lievä moottorikulkuneuvon käyttövarkaus, lievä vahingonteko tai lievä petos”. Jokaiselle annetaan myös oikeus sellaisten etsintäkuulutettujen henkilöiden kiinniottoon, jotka tulee kuulutuksen mukaan pidättää tai vangita. Pykälän mukaan henkilöä ei kuitenkaan saa pitää itse vangittuna, vaan tämä tulee mahdollisimman pian luovuttaa poliisihenkilölle. Pakkokeinolain 2 luvun 3 §:ssä säädetään voimakeinoista, jotka liittyvät yleiseen kiinniotto-oikeuteen. Voimakeinojen käyttö sallitaan sellaisissa tilanteissa, joissa kiinnioton kohde pyrkii pakenemaan tai ”tekee vastarintaa”. Kiinniottamisessa käytetyt voimakeinot tulee kuitenkin mitoittaa siten, että ne ovat kokonaisuutena

¹¹² HE 222/2010: s. 244.

arvioiden oikeasuhtaisia ”rikoksen laatuun, kiinniotettavan käyttäytymiseen ja tilanteeseen muutenkin” nähden.

Kuten aikaisemmin mainitsin, on näihin oikeuksiin kuitenkin suhtauduttava kriittisesti täydennyspoliisijärjestelmää tarkastellessa, sillä toimivaltuudet ovat aina kytköksissä niitä edellyttäviin tehtäviin. Täydennyspoliisijärjestelmämme keskiössä on järjestyksenpitoon kuuluvat tehtävät, ja mahdolliset rikostapauksiin liittyvät toiminnot lienevät sangen marginaalisia. Poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan rikosten selvittäminen on poliisin tehtävä, enkä näe nykyisenmuotoisessa täydennyspoliisijärjestelmän sääntelyssä juurikaan yhteyttä rikosprosessuaalisiin toimintoihin. On toki huomioitava, että täydennyspoliisihenkilöiden käyttö voi tapahtua myös ympäristössä, jossa rikos ilmenee yllättäen ja ennalta arvaamatta. Tällaisissa tilanteissa täydennyspoliisihenkilöillä olisi nähdäkseni yleisen kiinniotto-oikeuden toimivaltuudet ilman erillistä täydennyspoliisia koskevaa sääntelyä.

On tärkeää huomioida, että poliisin toiminnassa avustaminen ei edellytä virkamiehen tai täydennyspoliisihenkilön statusta. Toisin sanottuna tietynlaiseen voimakeinojen käyttöön riittää jo pelkkä siviilihenkilön status. Poliisilain 9 luvun 3 §:n mukaan jokaisella on velvollisuus avustaa poliisia ”hengenvaarassa olevan kadonneen etsimisessä, ihmishengen pelastamisessa, loukkaantuneen auttamisessa sekä huomattavan omaisuus- tai ympäristövahingon torjumisessa”, mikäli henkilön ikä, terveydentila tai henkilökohtaiset olosuhteet eivät tee avustamistoiminnasta kohtuutonta. Tätä velvoitetta voidaan kutsua toimimisvelvoitteeksi¹¹³. Poliisia avustavilla henkilöillä on poliisilain 9 luvun 5 §:n nojalla ”oikeus poliisimiehen ohjeiden mukaisesti suorittaa sellaisia yleisen järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä toimenpiteitä, jotka poliisimies toimivaltansa rajoissa osoittaa”. Lain 9 luvun 4 §:ssä säädetään edelleen, että poliisi voi käyttää vapaaehtoisjärjestöä tai Maanpuolustuskoulutusyhdistystä apuna ”etsintätehtävissä sekä muissa sellaisissa avustustehtävissä, joihin ei sisälly merkittävää julkisen vallan käyttöä”. Avustamiseen liittyy lisäksi teettämisoikeus, josta säädetään poliisilain 9 luvun 6 §:ssä. Sen mukaan poliisilla on oikeus tehdä toimenpiteet poliisin kehottamasta tehtävästä kieltäytyvän kustannuksella, mikäli laiminlyönnistä saattaa koitua huomattavaa haittaa ”liikenteelle taikka yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle tai terveydelle”. Erityistä huomiota on annettava pykälässä käytetylle ehtosanalle, eli teettämiskustannus voi langeta avustamisvelvolliselle myös sellaisissa tapauksissa, joissa

¹¹³ Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s. 492.

merkittävän haitan aiheutuminen ei ole varmaa. Pykälässä nimittäin käytetään ilmaisuja ”saattaa aiheutua huomattavaa haittaa”.

Täydennyspoliisijärjestelmän kannalta poliisilain 2 luvun 17 §:n 3 momentin säädös poliisia avustavan henkilön toimivaltuuksista voimakeinojen käyttöön on yksi merkittävimmistä, sillä tähän momenttiin viitataan myös poliisihenkilöstön täydentämistä koskevassa pykälässä. Momentissa poliisia avustavan henkilön toimivaltuuksista voimakeinojen käyttöön seuraavasti: *”Sillä, joka poliisimiehen pyynnöstä tai tämän suostumuksella tilapäisesti avustaa poliisimiestä tilanteessa, jossa on välttämätöntä turvautua sivullisen apuun voimakeinojen käytössä erittäin tärkeän ja kiireellisen poliisin virkatehtävän suorittamisessa, on oikeus poliisimiehen ohjauksessa sellaisten voimakeinojen käyttämiseen, joihin poliisimies toimivaltansa nojalla hänet valtuuttaa”*. Täydennyspoliisihenkilön toimivaltuuksien laajuus on kuitenkin kiinteästi yhteydessä poliisimiehen käyttämään harkintavaltaan siitä, millaiset keinot ovat tilanteessa tarpeellisia ja oikeasuhteisia. Momentti kertoo meille myös, että täydennyspoliisihenkilön toimivaltuudet eivät voi olla poliisihenkilöä laajemmat.

Voidaan katsoa, että poliisihenkilöä avustavalla on nykyisen lainsäädännön mukaan varsin laajat toimivaltuudet erilaisissa hätätilanteissa. Merkittävää kuitenkin on, millaiset toimivaltuudet täydennyspoliisihenkilöllä olisi tilanteessa, jossa tämä toimii itsenäisesti ilman poliisimiehen välitöntä ohjausta tai ohjeistusta. Voidaan ajatella, että täydennyspoliisihenkilön toimivaltuuksien käyttömahdollisuudet ovat rajatuimmat tilanteissa, joissa tämä toimisi ilman poliisihenkilön läsnäoloa. Tosiasiallisesti täydennyspoliisihenkilö voi kuitenkin myös näennäisen itsenäisesti toimiessaan toimia tarkan poliisihenkilöltä saamansa ohjeistuksen varassa. Täydennyspoliisihenkilöiden käytöstä tulisi pidättäytyä voimankäyttöä vaativissa tilanteissa, ja tällaisissa tilanteissa partiossa tulisi olla poliisihenkilö joka ohjaa voimakeinojen käyttöä ja johtaa tilanteen etenemistä¹¹⁴.

Lisäksi voidaan tulkita, että voimakeinoilla uhkaaminen ei ole varsinaista voimakeinojen käyttöä. Jotta voimakeinojen käyttöön kykeneväsyyden ilmaisu kuitenkin olisi mahdollista ilman rikosoikeudellista vastuuta, on henkilöllä oltava myös tosiasiallinen, lainmukainen mahdollisuus voimakeinojen käyttöön. Tässä suhteessa myös täydennyspoliisit ovat voimakeinojen osalta sidottuja niiden todelliseen käyttömahdollisuuteen.

Voimakeinoista on kuitenkin erotettava hätävarjelu, joka sekin voi sisältää ”ruumiillista voimaa tai erilaisten välineiden käyttämistä”. Hätävarjelu on laillisesta voimankäytöstä eroava toimi siinä

¹¹⁴ Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s. 776.

suhteessa, että se on lähtökohtaisesti passiivisluontoista, kun taas voimankäyttö nähdään aktiivisena toimintana.¹¹⁵ Hätävarjelusta säädetään rikoslain 4 luvun 4 §:ssä. Sillä tarkoitetaan ”*kokonaisuutena arvioiden puolustettavana*” pidettävää puolustustekoa, jolla suojaudutaan oikeudettomalta hyökkäykseltä. Hätävarjelu-oikeus koskee siis jokaista, niin siviilihenkilöä, poliisihenkilöä kuin täydennyspoliisihenkilöäkin. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että vartijoiden ja järjestyksenvalvojen toimivaltuuksien käyttö on pitkälti perustunut pakkotilaan, yleiseen kiinniott-oikeuteen sekä hätävarjeluun¹¹⁶. Hätävarjelua voidaan pitää itsepuolustuksena.

Hätävarjelussa tulisi pidättäytyä liioittelemasta puolustustoimiaan. Siinä missä voimakeinojen käytön liioittelua säännellään rikoslailla, myös hätävarjelun liioittelu voi johtaa teon rangaistavuuteen. Lailliset voimankäytön muodot ovat rikosoikeuden näkökulmasta niin sanottuja oikeuttamisperusteita, eli niiden kautta voimankäytöstä poistuu sen oikeudenvastaisuus. Toisin sanottuna lainmukaisten voimakeinojen käyttö ei johda tekojen rangaistavuuteen, sillä tällaiset keinot eivät täytä rikoksen tunnusmerkkejä.¹¹⁷ Hätävarjelussa käytettyjen voimakeinojen arviointi on merkittävää, sillä hätävarjelu kohdistuu aina ihmisen aiheuttamaan vaaratilanteeseen.

Hätävarjelun mahdollisuus on mainittu myös suoraan poliisilaissa, 2 luvun 17 §:n 2 momentissa. Sen mukaan poliisilla on tehtäviä suorittaessaan muiden voimankäytön oikeuksien lisäksi oikeus hätävarjeluun. Hätävarjelu ei kuitenkaan ole täysin samanlaista kuin siviilihenkilön suorittamana, sillä hätävarjelussa poliisihenkilö toimisi virkavastuun alaisuudessa.

Toinen erityinen tilanne, joka voi mahdollistaa voimakeinojen käytön myös siviilihenkilöille, on pakkotila. Pakkotilasta säädetään rikoslain 4 luvun 5 §:ssä. Pykälän mukaan pakkotila on muu kuin hätävarjelua vaativa vaaratilanne, jossa oikeuden suojaamaa etua pyritään suojaamaan torjumalla siihen kohdistuva välittömästi ja pakottavasti uhkaava vaara. Tällainen pakkotilateko on lain mukaan sallittu, mikäli se on tilanteen kokonaisarviointiin, kuten olosuhteisiin, pelastettavan edun merkittävyyteen sekä vaaran alkuperään nähden puolustettava. Pakkotilan käyttö voi mahdollistua esimerkiksi luonnonkatastrofeissa tai onnettomuuksissa mutta myös tilanteissa, jotka ovat ihmisen norminvastaisen käytöksen aiheuttamia. Erona hätävarjeluun on se, että pakkotilaa ei käytetä perusteluna tilanteissa, joissa haitan torjunta kohdistetaan hyökkäävään henkilöön.¹¹⁸

¹¹⁵ Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s. 768-769.

¹¹⁶ Kerttula (2010), s. 8.

¹¹⁷ Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s. 769.

¹¹⁸ Tapani, Tolvanen (2013), s. 334.

Laillisten voimakeinojen, pakkotilan sekä hätävarjelun liioiteltu käyttö on rangaistavuuden kannalta erityisasemassa, sillä niihin voidaan soveltaa niin kutsuttua anteeksiannettavuutta, joka perustuu rikoslain mahdollistamaan rangaistusvastuun lievennyksen¹¹⁹. Pakkotilaan sovelletaan hätävarjelun tapaan vastuuvapausperiaatetta, mikäli pakkotilateon liioittelu on tapahtunut ymmärrettävällä tavalla suojatun ”*edun tärkeys, tilanteen yllätyksellisyys ja pakottavuus sekä muut seikat*” huomioiden. Hätävarjelun ja pakkotilateon liioittelun rangaistusvastuusta vapauttamisesta säädetään rikoslain 4 luvun 4 §:n ja 5 §:n 2 momenteissa.

Hätävarjelu ja pakkotila muodostavat yhdessä voimakeinojen keinovalikoiman tilanteissa, jotka ovat yllätyksellisiä, pakottavia ja joissa merkittävä etu on oikeudettoman voimankäytön, luonnonmullistuksen, onnettomuuden tai esimerkiksi laiminlyönnin vuoksi välittömästi uhattuna. Koska tämä keinovalikoima soveltuu myös siviilihenkilöiden toimivaltuuksiksi, olisi perusteetonta, etteikö täydennyspoliisihenkilö voisi käyttää samoja toimivaltuuksia. HE 57/1994 on katsottu, että hätävarjelun kautta poliisihenkilölle voi mahdollistua sellaisia menettelytapoja, joita tällä ei poliisivaltuuksien nojalla olisi. Hätävarjelun suomaa keinovalikoimaa ei täten pidä pitää vähäisenä¹²⁰.

Pakkotilan, hätävarjelun ja laillisten voimakeinojen käytön liioitteluun voidaan kaikkiin soveltaa oikeuttamisperustetta, anteeksiantoperustetta tai rangaistuksen lieventämisen periaatteita. Oikeuttamisperusteella tarkoitetaan periaatetta, jolla teon rikosoikeudellinen vastuu poistetaan, sillä teko katsotaan oikeaksi ja sitä kautta sellaiseksi, että kuka tahansa olisi samassa tilanteessa saanut toimia kyseisellä tavalla. Anteeksiantoperusteella taas tarkoitetaan periaatetta, jonka mukaan henkilöltä ei olisi vaikuttavat seikat huomioon ottaen voinut vaatia muunlaista menettelyä. Tällä periaatteella tekoa ei pidetä hyväksyttynä, mutta sen tekijä voidaan kokonaisuutena perustellen vapauttaa vastuusta.

Mielestäni täydennyspoliisijärjestelmän kannalta on kuitenkin vielä tarkasteltava rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momenttia, jossa käsitellään voimankäytön liioittelun rangaistusvastuuta lieventäviä asianhaaroja. Momentin mukaan kokonaisuutena arvostellen perusteltuina pidetyt voimakeinot ylittäviä tekoja voidaan arvioida rangaistusvastuusta vapaiksi, mikäli tekijältä ei ”*kohtuudella olisi voinut vaatia muunlaista suhtautumista, kun otetaan huomioon hänen asemansa ja koulutuksensa sekä tehtävän tärkeys ja tilanteen yllätyksellisyys*”. Myös poliisilain 2 luvun 17 §:n 2 momentissa poliisin suorittamasta hätävarjelusta todetaan, että tekojen puolustettavuutta arvioidessa ”*on otettava huomioon poliisimiehelle koulutuksensa ja kokemuksensa perusteella asetettavat vaatimukset*”. Tässä

¹¹⁹ Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s. 769.

¹²⁰ HE 57/1994, s. 23.

suhteessa täydennyspoliisihenkilö ei mielestäni ole rinnastettavissa siviilihenkilöltä odotettavaan menettelyyn. Vaikka nykyisestä täydennyspoliisijärjestelmästä ei ole voimassa asetusta, jossa määritellään täydennyspoliisihenkilöiden koulutusvaatimukset, on täydennyspoliisihenkilöiden käyttö oletettavasti kiinteässä yhteydessä henkilöiden koulutukseen. Täydennyspoliisia tarkastellessa on lisäksi huomattava, että heiltä odotettaviin menettelytapoihin ei vaikuta ainoastaan heille välittömästi suunnattu koulutus, vaan että moni täydennyspoliisihenkilöksi suostumuksensa antanut on taustaltaan turvallisuustyön ammattilainen.

Hallituksen esitys esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön muuttamiseksi (HE 222/2010) korostaa, että voimakeinoihin tulee turvautua ainoastaan tilanteissa, joissa muut keinot eivät riitä. Poliisilain 2 luvun 17 §:n mukaan voimakeinojen mitoittamista arvioitaessa tulee aina ottaa huomioon suoritettavan tehtävän ”*tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat*”. Rikoslain 4 luvun 6 §:n 2 momentti toistaa kyseisen periaatteen siinä muodossa, että voimakeinojen mitoittamisessa on otettava huomioon ”*tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus sekä tilanne muutenkin*”. Valtioneuvoston asetuksella poliisista (1080/2013) 10 §:ssä säädetään myös voimankäyttö- ja suojavälineistä.

Voimakeinojen oikeasuhtainen mitoittaminen on erityisen tärkeää siksi, että niillä kajotaan koskemattomuuden ja omaisuuden suojan perusoikeuksiin. Kumpikaan näistä oikeuksista ei kuitenkaan ole täysin rikkomaton, sillä esimerkiksi koskemattomuudesta säädetään perustuslain (731/1999) 7 §:n 3 momentissa siten, ettei koskemattomuuteen puuttuminen saa olla mielivaltaista tai siihen kajota ilman lainmukaista perustetta.

Voimankäytöllä puututaan aina ihmisen perusoikeuteen koskemattomuudesta. Poikkeusoloissa ihmisten oikeuksia voidaan kuitenkin vielä normaalioloja rajummin rajoittaa. Koska täydennyspoliisijärjestelmän käyttö voi nousta erityiseen tärkeyteen poikkeusoloissa, on hyvä tarkastella millaisia reunaehdoja kriisilainsäädäntömme määrittää perusoikeuksien toteutumiselle poikkeusoloissa, ja arvioida vaikuttavatko nämä reunaehdot täydennyspoliisijärjestelmään.

Kriisilainsäädännössä toimivaltuuksien sääntelylle on ominaista, että erityisten toimivaltuuksien vaikutuksia pyritään rajaamaan ainoastaan välttämättömiin tilanteisiin. Valmiuslain (1552/2011) 4 §:ssä korostetaan, että ”*Viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan*

päämäärään nähden”. Laki vaatii myös, että valmiuslain asettamia toimivaltuuksia ei tule käyttää, mikäli viranomaisen säännönmukaiset toimivaltuudet ovat riittäviä tilanteen hallinnan kannalta. Erityisiä toimivaltuuksia ei täten voi käyttää ainoastaan sillä perusteella että ne helpottaisivat viranomaisen tehtävien hoitamista¹²¹. Tässä suhteessa poikkeusolot eivät suoraan mahdollista täydennyspoliisihenkilöiden keinovalikoimaa laajennettavaksi, vaan toimivaltuuksien määrä ja laatu ovat poikkeusoloissakin sidottuja periaatteeseen tilanteen kokonaisuuden arvioinnista.

Perusoikeuksien rajoittamisperusteita ei oikeusjärjestyksemme mukaan voi asettaa perustuslakia alempiasteisella säädöksellä¹²². Perustuslakivaliokunnan mietintö vuodelta 1994 toteaa edelleen, että perustuslakiin pohjautuvat perusoikeuksien varsinaiset rajoitukset tulee säätää laintasoisesti, eikä tätä valtaa voida siirtää alempiasteisemmalle säädöstasolle¹²³.

Perusoikeuksien rajoittamisen periaatteita selvennetään samaisessa perustuslakivaliokunnan mietinnössä. Joihinkin perustuslain pykäliin ei nimittäin ole liitetty lakivarausta tai mahdollisuutta perusoikeuden kaventamiseen. Tällaisia pykäliä ovat muun muassa tarkat rajaukset sekä ehdottomat kiellot, kuten 7 §:n 2 momentti kidutuksen ja kuolemanrangaistuksen kiellosta, 8 §:n rikosoikeuden taannehtivuuden kiellosta sekä 9 §:n 3 momentin kiellosta estää Suomen kansalaista saapumasta maahan tai karkottamasta tätä perusteetta. Oikeuksiksi kirjoitettuja perusoikeuksia voidaan sen sijaan tiettyjen perusteiden täytyessä rajoittaa.¹²⁴

Ensimmäinen vaatimus perusoikeuksien rajoittamiselle on jo aikaisemmin mainittu rajoituksen perustuminen lakiin. Tämän lisäksi rajoitukset tulee laissa määritellä mahdollisimman tarkasti ja täsmällisyyttä noudattaen. Rajoituksen tulee lisäksi perustua riittävän painavaan ja hyväksyttävään yhteiskunnalliseen tarpeeseen, eikä rajoituksia tule asettaa kevyin perustein. Perusoikeuden syvintä olemusta ei saa lain nojalla kaventaa tai loukata, ja riittävästä järjestelyistä oikeusturvan suojaamiseksi tulee pitää huolta. Perusoikeuden rajoittamisessa tulee noudattaa suhteellisuusperiaatetta, jossa perusoikeuteen puututaan ainoastaan välttämättömällä intensiteetillä jollei muilla lain mahdollistamilla keinoilla kyetä saavuttamaan tavoiteltua lopputulosta. Tavoitellun oikeushyvän on oltava merkittävydeltään niin suuri, että perusoikeuden rajoittaminen on tähän suhteutettuna perusteltua. Näiden velvoitteiden lisäksi on huolehdittava, että perusoikeuksien rajoittaminen ei muodostu ristiriitaiseksi Suomen solmimien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa.¹²⁵

¹²¹ Aine ym. (2011), s. 6.

¹²² Aine ym. (2011), s. 12.

¹²³ PeVM 25/1994, s. 5.

¹²⁴ PeVM 25/1994, s. 4-5.

¹²⁵ PeVM 25/1994, s. 5.

Onkin perusteltua, että mikäli perusoikeuksien rajoituksia otettaisiin poikkeusoloissa käyttöön ja ne koskisivat myös täydennyspoliisihenkilöille ulottuvia toimivaltuuksia, tulisi nämä seikat eritellä mahdollisimman tarkasti lain tasolla, suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvissä laeissa on olennaista, että niiden tulee rajautua niin selvästi, että toimivaltaisesta viranomaisesta tai toimivaltuuksien laajuudesta ei jää epäselvyyttä¹²⁶. Voimassa oleva lainsäädäntö ei indikoi täydennyspoliisihenkilöille sellaisia toimivaltuuksia, jotka ulottuisivat perusoikeuksien merkittävään rajoittamiseen. Tämä liittyy kiinteästi siihen, että täydennyspoliisijärjestelmä on mahdollistettu käytettäväksi normaalioloissa, eikä sen käyttöönoton edellytykset vaadi poikkeusolojen tilaa.

Voidaan todeta, että poliisilain periaatteet vähimmästä haitasta, tarkoitussidonnaisuudesta, perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta sekä suhteellisuudesta ovat tiiviisti kytköksissä täydennyspoliisihenkilöiden voimankäyttöoikeuksien tarkasteluun. Nämä periaatteet eivät poistu käytöstä vaikka maassa otettaisiin käyttöön poikkeusolojen toimivaltuudet. Täydennyspoliisihenkilön voimankäytön toimivaltuuksien määrä on käytännössä monin tavoin riippuvainen poliisihenkilön tälle valtuuttamista oikeuksista, ja poliisihenkilön punninnasta siihen, kuinka poliisilain periaatteet toteutuvat voimakeinojen käytössä. Viime kädessä virkasuhteisen täydennyspoliisihenkilön oikeudellinen vastuuasema ei kuitenkaan määrittyisi poliisihenkilön vastuuaseman kautta, sillä virkavastuu on henkilökohtaista vastuuta, niin normaalioloissa kuin poikkeusoloissakin. Lisäksi on todettava, että kaikki voimakeinojen käyttö ei ole julkisen vallan käyttöä, mutta julkisen vallan ja merkittävän julkisen vallan käytön reunaehdot kuitenkin usein täyttyvät juuri poliisitoiminnassa.

¹²⁶ Hallberg ym. (2011), s. 152.

4 Täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönoton edellytykset

4.1. Turvallisuuden sääntely ja määritelmät

4.1.1 Poikkeusolot ja häiriötilanteet

Kun etsimme perusteluja täydennyspoliisijärjestelmän olemassaololle ja kehittämislle, joudumme tarkastelemaan, kuinka lainsäädäntöme käsittelee turvallisuutta yhteiskunnallisena tilana. Täydennyspoliisijärjestelmän kannalta on merkittävää, kuinka voimme tulkita poliisin hallinnosta annetun lain 15 b §:ssä asetettua edellytystä *valtion turvallisuuden* uhasta tai *poikkeuksellisista oloista*.

Normaaliala lainsäädäntöä ja kriisilainsäädäntöä ei voida tarkkarajaisesti erottaa toisistaan¹²⁷. Kriisilainsäädäntöä löytyy esimerkiksi tietyistä poikkeuksellisista oloja erikseen säätelevistä laeista kuten valmiuslaista ja puolustustilalaista, mutta myös esimerkiksi perustuslain kriisiolosuhteita koskevista säädöksistä. Poikkeuksellisten tilanteiden ja niihin varautumisen säädöksiä on monin paikoin sisällytetty myös suoraan eri hallinnonalojen sääntelyyn, esimerkiksi poliisilakiin ja pelastuslakiin (379/2011). Poikkeusolojen erityistoimivaltuuksia sisältävät säännökset tulisi sisältyä suoraan toimialakohtaiseen sääntelyyn, mutta mikäli tämä ei ole mahdollista, voidaan toimivaltuussäädökset sisällyttää yleistasoiseen valmiuslainsäädäntöön¹²⁸.

Viitataan termillä ”*kriisilainsäädäntö*” sellaisiin suomalaisiin säädöksiin jota on säädetty poikkeuksellisia aikoja varten ja niihin lakeihin, jotka ovat luonteeltaan kriisilakeja. Koska yhteiskunnan turvallisuuden käsite tulee ilmi lähinnä perustuslaissa, puolustustilalaissa sekä valmiuslaissa, on näiden lakien periaatteiden ymmärtäminen tärkeää, jotta voimme yrittää tulkita millaisissa olosuhteissa täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönoton edellytykset täyttyisivät.

Yhteiskunnalliset olot ovat turvallisuuden ja vakauden näkökulmasta jaettu yleensä *normaalioloihin*, *normaaliolojen häiriötilanteisiin* sekä *poikkeusoloihin*¹²⁹. Tätä jaottelua on käytetty myös maaliskuussa 2018 julkaistussa hallituksen esitysluonnoksessa reservipoliisista annettavaksi laiksi. Joissakin jaotteluissa näiden turvallisuustilanteiden lisäksi on mainittu erityistilanteet, joita voi ilmetä normaalioloissa, häiriötilanteiden aikana tai poikkeusoloissa. Erityistilanteilla tarkoitetaan nopeasti kehittyviä ja yllätyksellisiä tapahtumia, jotka uhkaavat väestön turvallisuutta. Häiriötilanteista erityistilanteet erottaa niiden nopeudesta sekä kapeammasta vaikutusalueesta.¹³⁰ Vuonna 2006

¹²⁷ Aine ym. (2011), s. 6.

¹²⁸ Frösen ym. (2007), s. 41.

¹²⁹ Aine ym. (2011), s. 225.

¹³⁰ Frösen ym. (2007), s. 33.

julkaistun Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian mukaan erityistilanteita pystyisikin ilmenemään niin normaaliloissa kuin poikkeusoloissakin. Strategiassa erilaiset erityistilanteet oli nimetty ja jaoteltu uhkamallien alle.¹³¹ Erityistilanteiden käsitteestä ollaan monin paikoin luovuttu, mutta termiä esiintyy edelleen joissain erityislaeissa kuten terveydenhuoltolaissa (1326/2010).

Lainsäädäntömme ei erikseen mainitse, mitä *normaaliolojen* käsitteellä tarkoitetaan. Normaalioloista on kuitenkin luonnollisesti kyse silloin, kun puolustustilain mukaista puolustustilaa tai valmiuslain mukaisia poikkeusoloja ei olla saatettu voimaan. Varsinaisista *poikkeusoloista* on siis kyse ainoastaan silloin, kun valmiuslain tai puolustustilain erityistoimivaltuudet otetaan käyttöön. Tässä kohtaa on selvennettävä, että puolustustilasta voidaan käyttää termiä poikkeusolot, mutta valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotto ei vastaavasti tarkoita puolustustilan täyttymistä. Poikkeusolojen määritelmän tulkinta on täten sidottu puolustustilalain ja valmiuslain määritelmiin turvallisuustilanteen merkittävistä muutoksista.

Mikäli viranomaisten käytössä ovat ainoastaan normaaliolojen toimivaltuudet ja perusoikeuksia ei ole rajoitettu perustuslain 23 §:n mahdollistamin säädöksin, on kyse ainoastaan normaalioloista tai normaaliolojen häiriötilanteista¹³². Häiriötilanteiden määrittelystä tai hallinnasta ei ole erikseen säädetty lakia. Poliisi vastaa täten häiriötilanteissakin tehtäviensä mukaisesti sellaisten toimien käynnistämisestä ja johtamisesta, jotka kuuluvat sen toimivaltaan. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (2017) kuitenkin osuvasti huomautetaan, että tällaisissa tilanteissa toimivaltainen viranomainen voi käytännössä vaihdella läpi häiriötilanteen¹³³.

Sisäisen turvallisuuden strategian (2017) mukaan ”Laajat häiriötilanteet ovat yhteiskunnan toiminnassa verraten vähäisiä poikkeuksia, -- mutta tästä huolimatta onnettomuuksiin ja arjen häiriötilanteisiin varautuminen on myös keskeinen osa sisäistä turvallisuutta”¹³⁴. Häiriötilanteissa on siis kyse niin sanotusta laajentuneesta turvallisuuspoikkeamasta¹³⁵. Tällainen poikkeama voi esiintyä paikallisesti, alueellisesti, valtakunnallisesti tai kansainvälisestikin ja sen hallinta voi käytännössä vaatia henkilöstöresurssien uudelleen järjestelyä. Häiriötilanteita voi ilmetä normaalioloissa, mutta

¹³¹ Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen strategia, Valtioneuvosto (2006), s. 64-65, 69.

¹³² Aine ym. (2011), s. 27

¹³³ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, s. 15.

¹³⁴ Hyvä elämä – turvallinen arki: Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta, sisäministeriö 5.10.2017. s. 13.

¹³⁵ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, s. 12.

myös poikkeusoloissa.¹³⁶ Häiriötilanteet voivat olla vakaviakin, mutta häiriötilanteet ei automaattisesti johda poikkeusolojen lainsäädännöllisen määritelmän täyttymiseen.

Häiriötilanteiden tapahtumat voivat täyttää selkeät rikoksen tunnusmerkit, kuten rikoslain 34 luvun määrittelemien yleisvaarallisten rikosten, 34 a luvun terrorismirikosten tai vaikkapa 44 luvun terveyttä ja turvallisuutta vaarantavien rikosten tunnusmerkit. Rikoksen tunnusmerkistön täyttymisen kautta ei kuitenkaan suinkaan aina ole mahdollista määritellä häiriötilannetta, sillä häiriötilanne voi syntyä esimerkiksi ihmisistä riippumattomista syistä. Voidaan todeta, että erilaisista määritelmistä huolimatta ei liene yksimielisyyttä siitä, millaiset tapahtumat voidaan luokitella häiriötilanteiksi ja milloin poikkeusolojen kriteereiden voidaan katsoa täytyvän.

Teoksessa Moderni kriisilainsäädäntö (2011) todetaan, että ”kriisilainsäädännön kehittämisen ja varautumisen tärkeä painopiste on jo jonkin aikaa ollut normaaliolojen häiriötilanteiden toiminnassa. Yhteiskunnan on täten selvittävä yhä haastavammista tilanteista ilman poikkeusolojen erityistoimivaltuuksia”¹³⁷. Toisin sanottuna kansalaisten oikeuksia on haluttu suojella mahdollistamalla normaaliolojen lainsäädännön kattavuus siten, että viranomaisten erityistoimivaltuuksien käyttö rajataan joksenkin äärimmäisiin olosuhteisiin.

Täydennyspoliisijärjestelmä on mielestäni hyvä esimerkki siitä, että kriisilainsäädäntömme on laadultaan ennakoivaa. Ennakoinnilla pyritään siihen, että erilaisten etujen ja oikeuksien rajoitukset kyettäisiin tositilanteissa pitämään mahdollisimman vähäisinä ja tarkasti rajattuina.¹³⁸ Esimerkiksi täydennyspoliisihenkilöiden toimivaltuuksista voimankäyttöön on säädetty siten, että toimivaltuudet eivät poikkeusoloissa laajene normaalioloista. Yhteiskunnallisen turvallisuuden muutoksissa pyritään myös suhteellisuuden ja vähimmän haitan periaatteiden toteutumiseen¹³⁹, yhteneväisesti poliisilain hengen kanssa.

4.1.2 Perustuslaki

Turvallisuuden ylläpito ja turvallisuuden tuottaminen ovat yksiä julkisen vallan merkittävimmistä tehtävistä. Suomen perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan ”*jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen*”. Tämä henkilökohtaisen

¹³⁶ Aine ym. (2011), s. 28.

¹³⁷ Aine ym. (2011), s. 28.

¹³⁸ Aine ym (2011), s. 9.

¹³⁹ Aine ym. (2011), s. 220.

turvallisuuden takaaminen on poliisin tehtävien ytimessä¹⁴⁰, vaikka turvallisuuden takaaminen luonnollisesti kuuluu usean viranomaisen tehtäväpiiriin.

Perustuslakimme niputtaa turvallisuuden yhteen vapauden ja koskemattomuuden perusoikeuksien kanssa. Tämän kaltaista oikeuksien yhdistämistä samaan pykälään on nähtävissä myös YK:n sopimuksissa. Turvallisuuden toisia oikeuksia mahdollistava rooli onkin olennaista ymmärtää, kun etsimme rajoja yhteiskunnan turvallisuuden ulottuvuuksille. Voidaan ajatella, että riittävä turvallisuus yhteiskunnassa luo yksilölle vapauksia ja turvaa kansalaisten koskemattomuutta. Samaan aikaan liiallisen turvallisuuskontrollin käyttö voi kaventaa kansalaisten vapauksia ja koskemattomuuden oikeutta.

Perusoikeuksien turvaaminen on perustuslain 22 §:n nojalla asetettu julkisen vallan tehtäväksi. Koska poliisin välinevalikoima turvallisuuden ylläpitämiseksi perustuu monin osin väkivallan käytön legitiimiin käyttömahdollisuuteen, on erityisen perusteltua, että poliisitoiminta luetaan monilta osin kuuluvaksi julkisen vallan tai merkittävän julkisen vallan käyttöön. Perustuslaki vaatiikin 2 §:n 3 momentissa, että *”julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin”*.

Perustuslaki sallii tietyin edellytyksin, 23 §:n nojalla, perusoikeuksien rajoittamisen poikkeusoloissa tilapäisesti ja rajatusti. Tämän pykälän kautta on mahdollistettu valmiuslain ja puolustustilalain kaltaisten säädösten olemassaolo. Pykälän mukaan perusoikeuksien rajoitus on mahdollista *”Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana”*. Merkittävää ilmauksessa on se, että siinä viitataan poikkeusolojen määrittelemiseen lailla. Perustuslaki siis tunnistaa valmiuslain ja puolustustilalain merkityksen turvallisuustilanteen määrittelijänä. Suomen perustuslain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen 60/2010 mukaan poikkeusolojen määritelmänä toimii ”yleisen hätätilan” käsite, joka ilmenee myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Perustuslain poikkeusolojen ilmaisulla haluttiin nimenomaan lähentää perustuslain käsitteistöä kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.¹⁴¹

Täydennyspoliisijärjestelmän kannalta toinen mielenkiintoinen perustuslain pykälä on 93 §, joka säätelee toimivaltaa kansainvälisissä asioissa. Tämä pykälä määrittelee, että sodasta ja rauhasta, tässä yhteydessä puolustustilasta ja normaalioloista, päättää presidentti eduskunnan suostumuksella. Presidentin päätöksellä ei kuitenkaan ole suoraa yhteyttä täydennyspoliisijärjestelmän tai muiden viranomaisten henkilöresurssien automaattiseen käyttöönottoon. Täydennyspoliisijärjestelmän

¹⁴⁰ PeVL 67/2010, s. 3.

¹⁴¹ HE 60/2010, s. 28.

käyttöönoton edellytyksenä säilyy edelleen vaatimus valtioneuvoston päätöksestä. Perustuslain valossa ei muutoinkaan voida suoraan tulkita, milloin valtion turvallisuus tai poikkeuksellisten olojen määritelmä täyttyvät siinä mittakaavassa, että viranomaisille tulisi asettaa poikkeusolojen toimivaltuudet.

4.1.3 Valmiuslaki

Maamme kriisilainsäädännön pohjalla on vaatimus julkishallinnon toimivuudesta kaikkina aikoina¹⁴². Toisin sanottuna valtion ja viranomaisten odotetaan toteuttavan tietyt yhteiskunnalliset toiminnot olosuhteista riippumatta. Yksi tätä periaatetta käytännössä tukevista laeista on valmiuslaki. Valmiuslain tarkoituksena on lain 1 §:n 1 momentin mukaan ”*poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys*”.

Valmiuslaki on kiistatta yksi suomalaisen kriisilainsäädännön kulmakivistä, mutta sen mahdollistamien toimivaltuuksien käyttöönottoa on rajattu melko tarkasti. Hallituksen esitys valmiuslaiksi (3/2008) toteaa, että lain soveltamisalaan kuuluvat ainoastaan ”erityisen vakavat kriisit, jotka koskettavat koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä ja vaikuttavat koko yhteiskunnan toimivuuteen”¹⁴³. Viranomaisten on täten kyettävä toimimaan normaaliolojen lainsäädännön puitteissa ja sen suomin toimivaltuuksin myös vakavissa häiriötilanteissa, jotka eivät täytä poikkeusolojen kriteerejä.

Ensimmäinen valmiuslaki, joka tuli voimaan vuonna 1991, pyrki paikkaamaan yhteiskunnan turvallisuuden sääntelyvajetta, sillä aikaisemmin kriisiolosuhteiden lainsäädäntö nojasi lähinnä sotatilalakiin, jonka soveltaminen kuitenkin edellytti aseellisen hyökkäyksen uhkan tai sellaisen toteutumisen¹⁴⁴. Valmiuslain voimaantulon myötä Suomessa tunnustettiin, että normaaliolojen ja sotatilan välille voi muodostua eritasoisia kriisitilanteita, joiden hallitseminen vaatii laintasoista sääntelyä.

Uudistettu valmiuslaki tuli voimaan vuonna 2011. Nykyinen valmiuslaki erittelee 3 §:n nojalla poikkeusolot viiteen eri ryhmään:

¹⁴² Aine ym. (2011), s. 4-5.

¹⁴³ HE 3/2008 vp s.1

¹⁴⁴ HE 248/1989, s. 1.

Poikkeusoloja tämän lain mukaan ovat:

- 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila;*
- 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista;*
- 3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat;*
- 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä*
- 5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.*

Uusimman valmiuslain poikkeusolomääritelmissä ei ole radikaalia eroa aikaisempaan, vuoden 1991 valmiuslakiin. Ensimmäisen momentin mukaisia poikkeusoloja pidetään yhteneväisinä perustuslain 23 §:n mukaisiin oloihin. Niissä voi nähdä myös yhteneväisyyden puolustustilalakiin, kuitenkin sillä erotuksella että valmiuslaissa ei mainita termiä ”sota”. Ensimmäisen momentin termiin ”hyökkäys” ei ole liitetty kuvausta siitä, minkä tahon operoimasta tai kuinka järjestäytyneestä hyökkäyksestä laissa on kyse. Momentti ei myöskään määrittele hyökkäyksen muotoa tarkasti, mutta viittaa sen vakavuuden tasoon ottamalla viitteelliseksi esimerkiksi aseellisen hyökkäyksen. Aseelliseen hyökkäykseen vertaaminen voi kuitenkin olla käytännössä hankalaa, sillä nykyisin valtioita vastaan voidaan hyökätä hyvin monilla eri tasoilla, kuten kyberhyökkäyksin. Toimivaltuuksien kohottaminen tällaisissa tilanteissa voi olla myöskin hankalaa, jos ei voida olla varmoja kohdattujen ongelmien tahallisuudesta ja sitä kautta siitä, onko kyseessä varsinaisesti ”hyökkäys”.

Toisen momentin mukainen hyökkäyksen uhka on nähdäkseni vielä ensimmäistäkin momenttia hankalammin määriteltävissä. Valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (3/2008) mukaan uhka-arvioita tehdessä on otettava huomioon kansainvälisen turvallisuustilanteen kehitys ja sen vaikutukset Suomen turvallisuuteen¹⁴⁵. Erityisen hankalan uhka-arvion tekemisestä tekee se, että nykyisin hyökkäykset voivat olla osa monitasoista ja hankalasti hahmotettavaa hybridisodankäyntiä. Vuonna 2017 astuikin voimaan laki Euroopan hybridiuhkien

¹⁴⁵ HE 3/2008, s. 33.

torjunnan osaamiskeskuksesta (417/2017). Osaamiskeskuksen tarkoituksena on muun muassa tuottaa tietoa ja tutkimusta hybridiuhkista¹⁴⁶.

Kolmannen momentin mukainen talouselämään kohdistuva tapahtuma heikentäisi merkittävästi väestön elinmahdollisuuksia. HE 3/2008 korostetaan, että tällainen uhka ei välttämättä toteudu raaka-aineiden saatavuuden heikentyessä vaan voi kohdistua myös aineettomien hyödykkeiden toimimattomuuteen.¹⁴⁷

Pykälän neljännessä momentissa käytetään termiä ”suuronnettomuus”. Tämä termi ilmenee turvallisuustutkintalaissa (525/2011), jonka 2 §:n 1 momentin mukaan suuronnettomuudella tarkoitetaan onnettomuutta, *”jota on kuolleiden tai loukkaantuneiden taikka ympäristöön, omaisuuteen tai varallisuuteen kohdistuneiden vahinkojen määrän taikka onnettomuuden laadun perusteella pidettävä erityisen vakavana”*. Kummassakaan laissa ei kuitenkaan määritellä, mistä suuronnettomuus olisi alkuaan. HE (3/2008) viittaa suuronnettomuuden termiä kuvatessaan aikaisempaan onnettomuuksien tutkinnasta annettuun lakiin (373/1985), ja mainitsee että valmiuslain suuronnettomuus -termiä voidaan tulkita kyseistä lakia laajemmin, esimerkiksi siten että suuronnettomuuden tila voidaan ulottaa myös sellaisiin ulkomaisiin suuronnettomuuksiin, joilla on vaikutusta Suomeen¹⁴⁸.

Nykyisen valmiuslain mukaisissa poikkeusolojen määritelmässä merkittävimpana erona edelliseen lakiin lienee pandemian lisääminen poikkeusolojen listalle. Tällä viidennellä momentilla on haluttu mahdollistaa myös sellaisen vaarallisen tartuntataudin edellä toimiminen, joka ei ole vielä levinnyt Suomeen.¹⁴⁹

Valmislaissa mainitaan erilaisia velvoitteita sellaisiin tilanteisiin, joissa valmiutta kohotetaan. Valmiuden kohottamisella tarkoitetaan Kokonaisturvallisuuden vuonna 2017 päivitetyn sanaston mukaan toimia, joiden avulla organisaatiot vastaavat kohdatun uhkan tasoon¹⁵⁰. Valmiuden kohottaminen eroaa valmiuden tehostamisesta, jonka mukaiset päätökset organisaatio voi tehdä omalla päätösvalallaan. Valmiuden kohottaminen sen sijaan vaatii valtionjohdon päätöksen. Valmiuden sääntely on kuitenkin lainsäädännössämme keskittynyt käsittelemään puolustusvoimia, sillä valmiuden kohottamista käsittelevät lähinnä asevelvollisuuslaki (AseVL, 1438/2007) sekä valmiuslain 16 luku, joka käsittelee sotilaallista puolustusvalmiutta. Hallituksen esitysluonnos

¹⁴⁶ Valtioneuvosto: Eurooppalainen hybridiuhkien osaamiskeskus perustettiin Helsinkiin, julkaistu 11.4.2017.

¹⁴⁷ HE 3/2008, s. 33.

¹⁴⁸ He 3/2008, s. 33.

¹⁴⁹ HE 3/2008, s. 26, 33.

¹⁵⁰ Kokonaisturvallisuuden sanasto, 2017, s. 63.

reservipoliisiksi mainitsee perusteluissaan, että häiriötilanteita voivat olla esimerkiksi sellaiset tilanteet, joissa poikkeusoloihin tai puolustustilaan aletaan valmistautua¹⁵¹. Tämä voidaan tulkita valmiuden tehostamiseksi. Nähdäkseni valmiuden tehostamisen ja kohottamisen toimenpiteet voivat olla yhteydessä sellaisiin turvallisuustilanteen muutoksiin, joissa myös täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönotto tulee ajankohtaiseksi.

Valmiuslain poikkeusolomääritelmiä punnitessa on olennaista arvioida, millaisissa kyseisen lain mukaisissa tilanteissa poliisin tarvitsemat resurssit ja toimivaltuudet voisivat asettua radikaalin muutoksen eteen. Poikkeusoloja kun eivät määrittele ainoastaan turvallisuustilanteen sisällölliset muutokset, vaan se, onko tilanne hallittavissa normaaliolojen toimivaltuuksilla. Loppujen lopuksi kyse on kuitenkin aina tilannekohtaisesta harkinnasta.

4.1.4 Puolustustilalaki

Puolustustilalain 1 §:n mukaan ”*Valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi voidaan valtakunnan puolustusta tehostaa ja sen turvallisuutta lujittaa saattamalla voimaan puolustustila Suomeen kohdistuvan sodan aikana sekä siihen rinnastettavissa vakavasti yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa sisäisissä, väkivaltaisissa levottomuuksissa, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys*”. Puolustustilalain mukaan lakia siis voidaan soveltaa, mikäli valtion itsenäisyys tai sen oikeusjärjestys ovat uhattuina. Lain tavoitteena on puolustustilan voimaan tullessa mahdollistaa viranomaiselle sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat tilanteen hallitsemiseksi välttämättömiä.

Valtion itsenäisyyden loukkauksella viitataan nähdäkseni esimerkiksi perustuslain 1 §:n 1 momenttiin valtiosäännöstä, jonka mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta, sekä perustuslain 4 §:n säädökseen valtion alueen jakamattomuudesta. Vaikka sodan voidaan yksinkertaistaen ajatella olevan selkeästi havaittava aseellinen hyökkäys tai konflikti, ei puolustustilalakia säädettäessä voitu tietää, että sodan käsite muuttuisi merkittävästi 2010-luvulle tultaessa. Hallituksen esitys puolustustilalaiksi (249/1989) mukaan esityksellä tarkoitettiin erityisesti ”kansallista hätätilaa, joka aiheutuu aseellisesta konfliktista”. Puolustustilalakia säädettäessä oli edelleen voimassa Suomen hallitusmuoto (94/1919), jonka 16 §:ssä säädettiin perusoikeusrajoitusten asettamisesta sodan tai kapinan aikana.

¹⁵¹ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi reservipoliisista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, luonnos 15.3.2018, s. 27.

Puolustustilalain uudistuksessa viitattiin näihin kahteen, sodan ja kapinan, termiin lain tarkoittamina poikkeusoloina¹⁵². Lain sovellusala rajattiin siis koskemaan ainoastaan sotaa tai kapinaa.

Hallituksen esityksessä puolustustilalaiksi (249/1989) käytetyllä sodan termillä tarkoitetaan tilannetta, jossa valtio ”on joutunut vieraan valtion aseellisen voimankäytön tai vaikutuksiltaan siihen verrattavien terroritoimenpiteiden kohteeksi”¹⁵³. Yhdistyneiden kansakuntien vuodelta 1974 olevassa päätöslauselmassa 3314, 3. artiklassa on lista sellaisista tapahtumista, jotka voidaan tulkita hyökkäykseksi. Tämä määritelmä on joksinkin vakiintunut hyökkäyksen tunnusmerkistöksi. Määritelmä on sidottu järjestäytyneeseen aseelliseen väkivallan käyttöön, jonka operoiija on toinen valtio. Puolustustilalain mukaisen ”sodan” tunnusmerkistön täyttymistä ei kuitenkaan määrittele sodanjulistus, vaan tosiasiallinen tilannekuva käynnissä olevista tapahtumista ja vaikuttimista¹⁵⁴.

Puolustustilalaki on täten vielä valmiuslain poikkeusolojakin rajatumpi käyttöönoton edellytyksiltään. Tämä mainitaan myös hallituksen esityksessä puolustustilalaiksi, jossa valmiuslakia kuvailtiin sääntelevän ”sotaa lievempiä poikkeusoloja”¹⁵⁵. Nämä kaksi lakia uudistettiin samaan aikaan 90-luvun taitteessa, ja pyrkimyksenä oli lakien toisiaan täydentävä lopputulos. Puolustustilalaki ei ole käynyt läpi valmiuslain kaltaista uudistusta sitten vuoden 1989 hallituksen esityksen. Puolustustilalaki kuitenkin edelleen täydentää valmiuslakia tuolloisen esityksen mukaisesti siten, että sen käyttöönotto on mahdollista jollei ”valmiuslaissa säädetyt toimivaltuudet sodan aikana riitä valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi”. Valmiuslain suhdetta puolustustilalakiin määrittelee osuvasti se, että ”valmiuslaki olisi sitä koskevan ehdotuksen mukaan sodan aikana toissijaisesti sovellettavana”.¹⁵⁶

4.2. Valtion turvallisuuden ja poikkeuksellisten olojen vaatimus täydennyspoliisijärjestelmässä

Täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönoton edellytyksistä säädetään laissa poliisin hallinnosta, 15 b §:n 1 momentissa, jonka mukaan järjestelmä voidaan ottaa käyttöön, mikäli se ”*valtion turvallisuuden tai poikkeuksellisten olojen vuoksi on tarpeen*”. Sisäministeriön asettaman täydennyspoliisityöryhmän loppuraportissa vuodelta 2015 todetaan, että täydennyspoliisijärjestelmää

¹⁵² HE 249/1989, s. 3.

¹⁵³ HE 249/1989, s. 8.

¹⁵⁴ Aine ym. (2011), s. 180.

¹⁵⁵ HE 249/1989, s. 1.

¹⁵⁶ HE 249/1989, s. 7.

ei ole otettu käyttöön kahdesta eri syystä. Ensinnäkin, viimeksi voimassa ollut asetus täydennyspoliisihenkilöstöstä rajoitti järjestelmän käytön ainoastaan poikkeusoloihin, joista säädetään valmiuslaissa ja puolustustilalaissa. Toisaalta nykyisen lainsäädännön aikaan ei ole kohdattu sellaisia tilanteita, joissa valtion turvallisuus olisi vaatinut järjestelmän käyttöönottoa niihin tehtäviin, jotka laki sallii.¹⁵⁷ Myös reservipoliisista annetun hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa arvioidaan, että aikaisempaa, vuonna 1995 voimaan tullutta täydennyspoliisijärjestelmää ei Suomessa käytetty osittain siitä syystä, että asetuksella rajoitettiin järjestelmän käyttö ainoastaan poikkeusoloja koskevaksi¹⁵⁸. Järjestelmän käyttö on hyvin rajoitettua, ja sen tehtäviä voi olla helpompi toteuttaa normaalina poliisitoimintana tai tilata tarvittavat toiminnot yksityisiltä turvallisuusalan toimijoilta.

Täydennyspoliisijärjestelmää voidaan kuitenkin nykyisellään käyttää poikkeusolojen lisäksi myös normaalioloissa, niillä poikkeuksin, että kyseessä olisi ”poikkeukselliset olot” tai *valtion turvallisuus* sitä muutoin vaatisi. Mikäli nämä edellytykset voivat täytyä myös normaalioloissa, voimme tehdä johtopäätöksen, että kyseiset edellytykset täyttyvät varmasti myös puolustustilalain ja valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissa. Erityisen tärkeää on kiinnittää huomiota siihen, että laki poliisin hallinnosta ei mainitse nimeltä poikkeusoloja, vaan ”poikkeukselliset olot”, eli lailla ei tehdä tarkkaa määritelmällistä rajausta turvallisuustilanteeseen. Voimme ajatella, että poikkeusolojen vaatimus täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönotolle määritteli täydennyspoliisihenkilöstön käytön poliisin erityistoimivaltuuksiksi. Valmiuslain 4 §:n mukaisissa toimivaltuuksien käyttöperiaatteissa nimittäin vaaditaan, että poikkeusolojen toimivaltuudet voivat tulla voimaan ainoastaan sellaisissa tilanteissa joissa normaalien toimivaltuuksien käyttämisellä ei kyetä hallitsemaan tilannetta.

Kuten todettua, puolustustilalain mukaiset poikkeusolot astuvat voimaan vasta äärimmäisissä tilanteissa, kun valmiuslain toimivaltuudet eivät riitä tilanteen hallintaan. Puolustustila on siis äärimmäisen vakava, syvälle valtion olemukseen ulottuva suojauksen tila. Puolustustilaa voidaan perustellusti pitää äärimmäisimpänä yhteiskunnan turvallisuuden tilana, eikä täten usein toistuvana, kuten oikeuskäytännön puuttuminen osoittaa. Valmiuslain asettamat poikkeusolojen määritelmät sen sijaan ovat Antti Aineen (ym., 2011) mukaan ”liian jäykkiä” todellisuuden muutoksiin nähden. Aineen mukaan myös kynnys laajennettujen toimivaltuuksien käyttöönottoon on liian korkea erityisesti kriisin alun kehitysvaiheissa. Näillä perustein valmiuslakikaan ei välttämättä palvele nykyistä turvallisuustilanteiden nopeaa kehitystä. Näistä näkökulmista on perusteltua, että

¹⁵⁷ Täydennyspoliisityöryhmän loppuraportti 3/2015, Sisäministeriö, s. 22.

¹⁵⁸ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi reservipoliisista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, luonnos 15.3.2018, s. 13.

täydennyspoliisijärjestelmän tai reservipoliisijärjestelmän kaltaisia valmiusorganisaatioita mahdollistavilla säännöksillä on oikeus astua voimaan myös normaaliolojen häiriötilanteissa ilman varsinaisten poikkeusolojen asettamista.

Hallituksen 15.3.2018 päivätyn esitysluonnoksen mukaan laki reservipoliisista määritteli 2 §:ssä, että reservipoliisin käyttöönotto olisi mahdollista valmiuslain mukaisten poikkeusolojen sekä puolustustilain mukaisen puolustustilan aikana. Lakiin on siis haluttu tehdä viittaus siihen, että valtion turvallisuuden ja poikkeuksellisten olojen tilaa määritellään muun kuin itse reservipoliisia koskevan lain kautta.

Häiriötilanteista ei ole erillistä lainsäädäntöä, josta voitaisiin päätellä milloin turvallisuustilanne täyttää häiriötilanteen tunnusmerkit. Tämä jättää lainkäyttäjälle vapauksia toimia joustavasti. Joustavalle sääntelylle on nähtävästi myös tarvetta, sillä erilaisten turvallisuusuuhkien luonne on muuttunut vuosien saatossa monitahoisemmaksi. Turvallisuusuuhkille tunnusomaista on lisäksi niiden ennakkoinnin hankaluus sekä lyhyet varoajat¹⁵⁹. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa vuodelta 2017 korostetaan, että erilaisten yhteiskunnallisesti merkittävien uhkien ennakointi ja toteutumismahdollisuuksien arviointi ei ole luotettavalla tavalla mahdollista, ainakaan pitkälle tulevaisuuteen. Tämä liittyy kehitykseen, jossa uhkien syiden, todellisten alkuperien, toteutumisen ajallisten ja tilallisten ulottuvuuksien, kohteiden, mahdollisten tavoitteiden tai uhkien toteutumisen aiheuttamien pitkän aikavälin seurauksien arviointi ja ennakoiminen on entistä hankalampaa.¹⁶⁰ Joutavuus voi kuitenkin tarkoittaa myös, että häiriötilanteiden hallintaa joudutaan toteuttamaan normityhjiössä tai ainakin puutteellisessa sääntely-ympäristössä.

Hallituksen esitysluonnos reservipoliisista ehdottaa, että laissa reservipoliisista 2 §:n 2 momentissa selitettäisiin häiriötilanteiden termi siten, että *häiriötilanteilla* tarkoitettaisiin ”poikkeuksellisia, tilapäisiä tilanteita”, joissa poliisin olemassa olevat resurssit eivät ole riittävät yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon. Tämä määritelmä on sanamuodoltaan voimavaralähtöinen, eikä perustu ilmaisultaan ensisijaisesti turvallisuustilanteen muutoksiin. Resurssilähtöistä määrittelyä korostetaan myös joissakin yhteiskunnan turvallisuutta käsittelevissä kirjoissa. Aakko (2017) katsoo, että myös *poikkeusolojen* määritelmään liittyy vaatimus siitä, että poikkeusoloissa viranomaiset eivät kykene hoitamaan tehtäviään normaaliolojen resursseilla¹⁶¹. Myös Frösen (2007) toteaa, että poikkeusoloissa tapahtumia ei kyetä hallitsemaan normaaliolojen voimavaroin¹⁶². Nämä kaksi käsitystä niputtaisivat

¹⁵⁹ Aakko ym. (2017), s. 23.

¹⁶⁰ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, s. 25.

¹⁶¹ Aakko ym (2017), s. 24.

¹⁶² Frösen ym. (2007), s. 295.

niin häiriötilanteet kuin poikkeusolotkin tilanteiksi, joissa joudutaan vääjäämättä tarkastelemaan viranomaisten toiminnallisia resursseja.

Poliisin henkilöstön täydentämisestä annetun säädöksen tulkinta on hankalaa erityisesti siksi, että turvallisuutta ei voida mitata selkeillä mittareilla ja mekanismeilla. Turvallisuus on joustava, monimuotoinen ja yhteiskunnallista toimintaa läpileikkaava ilmiö. Se sisältyy monien muiden oikeuksien toteutumisen reunaehtoihin, mutta on myös itsessään perusoikeus. Turvallisuus voidaan yksinkertaistaen jakaa valtion ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen. Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta vuodelta 2017 kuvaa sisäistä ja ulkoista turvallisuutta seuraavasti: ”Sisäisestä turvallisuudesta ei ole olemassa yhtä selkeästi vakiintunutta tai yksiselitteistä määritelmää. Perinteisessä tarkastelussa yhteiskunnan turvallisuus jakautui sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen. Valtiollisista toimijoista ulkoisesta turvallisuudesta huolehti puolustusvoimat ja sisäisestä pääasiassa poliisi.”¹⁶³ Ulkoisen turvallisuuden merkittävän heikentymisen voidaan helposti nähdä muodostavan linkin valtion turvallisuuden käsitteeseen, ja tätä kautta tilanteeseen jossa täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönoton edellytykset täyttyvät. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että ulkoisen turvallisuuden heikentyminen olisi ainoa mekanismi, minkä kautta täydennyshenkilöstöresursseja voitaisiin ottaa käyttöön. Samaan aikaan ulkoisen turvallisuuden heikkenemiseen ei voida sanoa liittyvän ainoastaan puolustusvoimien tehtävien merkittävyyden kasvua. Ulkoisen turvallisuuden heikkenemisen yhteys poliisin merkitykseen sisäisen turvallisuuden ylläpitäjänä on ilmeinen. Ulkoinen ja sisäinen turvallisuus vaikuttavat toisiinsa erottamattomalla tavalla, ja voi olla keinotekoista yrittää erottaa sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden vaikutuksia toisistaan.

Kriisilainsäädäntömme ei siis anna suoraa vastausta sille, millaisissa tilanteissa täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönotto olisi perusteltua. Nähdäkseni valtioneuvostolla on tämän arviointiin lain puitteissa paljon vapauksia. Poikkeusoloja määrittelevä käsitteistö on pysynyt kauan muuttumattomana siitäkin huolimatta, että käsitteiden sisältö on muokkautunut turvallisuustilannekäsitysten muuttuessa¹⁶⁴.

Sen sijaan kriisilainsäädäntömme yksi periaate sääntelee täydennyshenkilöstön käyttöönottoa erityisellä tavalla. Kriisilainsäädäntömme perusperiaate viranomaisorganisaatioiden pysyvyydestä tulee nimittäin esille muun muassa hallituksen esityksessä puolustustilalain (249/1989), jonka

¹⁶³ Hyvä elämä – turvallinen arki: Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta, Sisäministeriö, hyväksytty 5.10.2017. s. 10.

¹⁶⁴ Frösen ym. (2007), s. 30-37.

mukaan ”lähtökohtana on, että nykyiset viranomaiset toimivat sodan ja kapinan aikana lakiehdotuksen mukaisia tehtäviä hoitaessaan normaaliorganisaationsa mukaisesti”¹⁶⁵. Myös hallituksen esitys valmiuslaiksi 3/2008 korostaa, että ”Poikkeusoloissa keskeinen periaate on se, että viranomaiset toimisivat mahdollisimman pitkälle normaaliorganisaatiollaan”¹⁶⁶. Sama periaatti toistetaan myös periaatepäätöksen tasolla Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa vuodelta 2017, jonka mukaan ”johtosuhteet, organisaatiot ja vastuujako säilytetään normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa mahdollisimman muuttumattomina kaikissa tilanteissa”¹⁶⁷. Tämän periaatteen mukaisesti täydennyspoliisijärjestelmää ei otettaisi käyttöön automaattisesti poikkeusolojen tullessa voimaan, vaan poliisin henkilöstön täydentämisestä tulisi edelleen tehdä lain mukainen valtioneuvoston päätös, johon laissa poliisin hallinnosta viitataan. Tämän periaatteen mukaisesti täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönotto ei myöskään muuttaisi poliisin organisaation rakennetta, vaan täydennyshenkilöstö asetettaisiin olemassa olevan organisaation tueksi sinne missä työvoimaresursseille olisi tarvetta. Mikäli täydennyshenkilöstöä asetettaisiin paikallispoliisin työn tueksi, myös paikallisorganisaatioiden vastuut ja johtosuhteet säilyisivät tässä tilanteessa mahdollisimman muuttumattomina.

Täydennyspoliisijärjestelmän kannalta on lisäksi olennaista, että yhteiskuntamme turvallisuudesta vastaavien viranomaisten lainmukaisena tarkoituksena ei suinkaan ole vain mahdollisten häiriötilanteiden tai poikkeusolojen hallinta, vaan myös niiden ennaltaehkäisy. Poliisin täydennyshenkilöstön käyttö normaalioloissa on lain puitteissa sallittua, ja voi täyttää poliisin tehtäviin sidotun ennaltaehkäisyn periaatteen tunnusmerkit. Poliisin preventiivinen toiminta onkin yksi keskeisimmistä sääntelyn alueista, ja sen merkitys on korostunut poliisilaista toiseen¹⁶⁸.

¹⁶⁵ HE 249/1989, s. 7.

¹⁶⁶ HE 3/2008: s. 29.

¹⁶⁷ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, s. 11.

¹⁶⁸ Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola (2012), s. 216.

5 Johtopäätöksiä

Tämän tutkielman tarkoituksena on ollut löytää vastaukset siihen, millaiseen palvelussuhteeseen täydennyspoliisihenkilöt on lain näkökulmasta mahdollista asettaa ja millaisia kelpoisuusehtoja täydennyspoliisihenkilöillä nähdään olevan. Tutkielmassa on lisäksi pyritty vastaamaan siihen, kuinka täydennyspoliisihenkilöiden toimivaltuudet voimankäyttöön määrittävät. Lopuksi tutkielmassa on etsitty lain asettamia reunaehtoja täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönotolle, eli tarkasteltu millaisissa olosuhteissa valtioneuvosto voisi täydentää poliisin henkilöstöä täydennyspoliisihenkilöillä.

Perustuslakivaliokunta on pannut merkille, että poliisin hallinnosta annetun lain 15 b §:ssä ei millään tavalla rajata täydennyspoliisihenkilöille kuuluvia toimivaltuuksia¹⁶⁹. Tämä on ongelmallista perustuslain 124 §:n suhteen, sillä täydennyspoliisihenkilöillä voidaan nykyisen lainsäädännön valossa katsoa olevan laajat voimankäyttöoikeudet ilman täydennyspoliisihenkilöiden palvelussuhteen muodon määrittämistä. Reservipoliisista annetun hallituksen esitysluonnoksen mukainen vaatimus siitä, että reservipoliisihenkilön tulisi aina toimia poliisihenkilön välittömässä ohjauksessa¹⁷⁰, olisi askel perustuslain 124 §:n periaatteita paremmin palvelemaan suuntaan, jotta voimankäyttöoikeuksien käyttöön liittyisi varsinaisen poliisihenkilön ohjausta, valvontaa ja koulutustason tuoma kyky punnita poliisilain periaatteiden toteutumista voimankäytön yhteydessä. Täydennyspoliisijärjestelmästä ei kuitenkaan ole voimassa samankaltaista säädöstä kuin reservipoliisin voimankäytön toimivaltuuksille kaavaillaan tulevaksi. Moni täydennyspoliisihenkilöstön toimivaltuuksiin liittyvä ongelma on siis nykyisellään monin paikoin riippuvainen siitä, millaiseen palvelussuhteeseen täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvat sidottaisiin.

Vuoden 2016 loppuun saakka tietyillä yksityisillä henkilöillä oli voimassa erityiset poliisivaltuudet. Valtuudet pohjautuivat vuoden 2013 lopussa kumoutuneeseen poliisilakiin, tarkemmin sanottuna lain 8 §:ään (498/2009). Kyseinen pykälä määrättiin kumoutuvaksi vuoden 2016 lopussa. Tämän lain nojalla Poliisihallituksella oli valta myöntää myös muille kuin poliiseille voimassa olleen poliisilain mukaisia poliisin toimivaltuuksia, joita määrättyjen tehtävien suorittaminen edellytti. Poliisivaltuuksia voitiin siis myöntää esimerkiksi yksityissektorin työntekijöille. Toimivaltuuksista voimakeinojen käyttö rajattiin kuitenkin virkamiehille, eikä voimankäyttövaltuuksia voitu luovuttaa esimerkiksi työsuhteessa toimiville henkilöille. Tällainen yleissääntely oli ongelmallista muun

¹⁶⁹ PeVL 67/2010, s. 6.

¹⁷⁰ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi reservipoliisista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, luonnos 15.3.2018, s. 28.

muassa perustuslain 124 §:n valossa, sillä perustuslain mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle ainoastaan lain nojalla. Erityisten poliisivaltuuksien kohdalla päätöksen valtuuksien myöntämisestä teki Poliisihallitus viranomaispäätöksellä.

Ilmeisesti tässä tapauksessa kaikki poliisille erikseen määritellyt voimankäytön valtuudet oli kuitenkin nähty merkittävän julkisen vallan käyttönä ja siksi rajattu pois erityisistä toimivaltuuksista ainoastaan virkamiehiä koskeviksi. Tämä ei kuitenkaan poistanut sitä, etteikö poliisivaltuuksien käyttö ulottuisi julkisen vallan käyttöön, ja tätä kautta olisi sidoksissa viran hoitamiseen. Ristiriita poliisivaltuuksien laajuuden ja mahdollisen palvelussuhteen muodon välillä oli ilmeinen. Viranomaispäätöksellä siirrettyjen toimivaltuuksien käyttö oli lisäksi ristiriidassa perustuslain 2 §:n kanssa, jossa sääntelee laillisuusperiaatetta. Kyseisen pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan tulee perustua lakiin, ja julkisessa toiminnassa on noudatettava lakia tarkasti. Erityisillä toimivaltuuksilla julkista valtaa kyettiin kuitenkin delegoimaan siten, että selvää perustetta vallan delegoimiseksi ei löytynyt suoraan laista. Sittenmin julkista valtaa käyttävien toimijoiden toimivaltuuksien säätely on siirtynyt suoraan toimialoille suunnattuun lainsäädäntöön, ja samalla tarkentunut entisestä.

Onkin selkeämpää, että yleisistä toimivaltalausekkeista päästäisiin siirtymään erilaisten toimialojen omaan sääntelyyn. Laillisuusperiaatteen nojalla on kyseenalaista, että esimerkiksi täydennyspoliisihenkilöt joutuvat toimimaan tehtävissään sellaisin toimivaltuuksin, jotka on sovellettu muualta kuin järjestelmää koskevasta lainsäädännöstä. Nykyisessä täydennyspoliisijärjestelmää säätelevässä pykälässä on tarkka viittaus täydennyspoliisihenkilöille suotaviin voimankäytön mahdollisuuksiin, mutta kyseistä poliisilain pykälää taas ei ole säädetty juuri täydennyspoliisijärjestelmää varten. Asetusta täydennyspoliisihenkilöiden tarkemmasta asemasta ei myöskään ole, joten täydennyspoliisihenkilölle osoitettujen tehtävien ja toimivaltuuksien välinen punninta jää hataran tulkinnan varaan. Esimerkiksi hätävarjeluun tai pakkotilaan vetoaminen ei mahdollista täydennyspoliisihenkilöille kovin käyttökelpoista toimivaltaa. Pakottavaan tilanteeseen liittyvät voimakeinojen käyttövaltuudet nimittäin edellyttävät tarkkojen tilanne-ehdojen täyttymistä. Voimakeinojen käyttö muissa tilanteissa taas voi täyttää julkisen vallan tai merkittävän julkisen vallan käytön tunnusmerkit, tai ylittyessään jopa rikoksen tunnusmerkit. Tässä suhteessa ei ole kovin perusteltua, että täydennyspoliisihenkilöiden toimivaltuudet perustuisivat epävarmoihin tulkintoihin kulloisenkin tilanteen luonteesta, tehtävän kiireellisyydestä ja merkittävyydestä, tai siitä milloin täydennyspoliisihenkilön tulisi toimia itsenäisesti ja millaisissa tilanteissa vastaavasti tulisi aina odottaa varsinaisen poliisihenkilön apua.

Laillisuusperiaatteen kannalta on myös todettava, että erilaisia toimivaltuussäännöksiä säädettäessä ei voida arvioida kaikkia niitä käyttötarkoituksia ja -tilanteita, joissa säännöksiä voidaan myöhemmin soveltaa. Tätä kautta lakien esitöissä ei välttämättä käsitellä kaikkia toimivaltuuksien käyttömahdollisuuksia ja toimivaltuuksien käytön ongelmallisuutta erilaisissa yhteyksissä. Tässä valossa onkin kannustettavaa, että reservipoliisista oltaisiin jatkossa säätämässä kokonaan oma lakinsa.

Täydennyspoliisin toimivaltuuksista voimankäyttöön voidaan sanoa varmaksi se, että täydennyspoliisihenkilöiden voimankäytön mahdollisuuksiin kuuluu tietyin edellytyksin hätävarjelun sekä yleisen kiinnioton oikeudet. Voimankäyttö on mahdollista myös poliisihenkilön valtuutuksella, tämän omien toimivaltuuksien nojalla. Tulkitsen poliisilain 2 luvun 17 §:n 3 momenttia kuitenkin niin, että täydennyspoliisin tulisi käyttää poliisin valtuuttamia voimakeinoja vain silloin, kun poliisihenkilö ei itse kykene hallitsemaan kyseessä olevaa kiireellistä ja tärkeää virkatehtävää. Poliisi ei myöskään voi valtuuttaa täydennyspoliisia suorittamaan muita, kuin poliisille kuuluvia tehtäviä, saatikka antaa niiden hoitamiseen toimivaltuuksia.

Epäselväksi jää, tuleeko poliisihenkilön olla välittömässä kontaktissa täydennyspoliisihenkilöön, jolle voimankäytön toimivaltuuksia valtuutetaan. Poliisilain 2 luvun 17 §:n 3 momentissa ei esimerkiksi säädetä, millä tavoin poliisimiehen ohjaus tulee järjestää, jotta ohjaus on oikean laatuista, riittävää taikka tulkittavissa varsinaiseksi ohjaukseksi. Voimakeinojen käytön valtuutukseen kuuluu myös vaatimus poliisihenkilön pyynnöstä tai suostumuksesta tilanteessa avustamiseksi. Palvelussuhteen solmineen täydennyspoliisihenkilön voidaan katsoa tehneen poliisin organisaation kanssa sopimuksen tiettyjen tehtävien hoidosta, jolloin sopimus voidaan tulkita tahdonilmaisuksi siitä, että täydennyspoliisihenkilöiden halutaan auttavan poliisihenkilöitä tehtävissään. Poliisilain voimankäyttöä säätelevässä pykälässä ei kuitenkaan puhuta poliisin viranomaisena antamasta pyynnöstä tai suostumuksesta, vaan voimankäytön edellytykset rajataan täytyviksi vain nimenomaisen poliisihenkilön pyynnöstä tai suostumuksesta tapahtuviksi. Tässä suhteessa täydennyspoliisihenkilöiden voimankäytön oikeuksien on hankala nähdä täyttyvän esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa täydennyspoliisihenkilö kohtaisi itsenäisesti työskennellessään poliisin virkatehtäviin kuuluvan tilanteen, jollei kyseessä olisi hätävarjelua tai yleistä kiinniotto-oikeutta salliva tilanne. Voimankäytön toimivaltuuksista voidaan kiteytetysti sanoa, että täydennyspoliisijärjestelmän kannalta on ongelmallista soveltaa sellaisia toimivaltuussäännöksiä, joita ei lakia muotoiltaessa ole säädetty täydennyspoliisihenkilöitä varten. Yleissääntely siis jättää voimakeinojen soveltamiseen paljon tulkinnanvaraa. Täydennyspoliisihenkilöiden tehtäväkenttä on

lisäksi niin suppea, että voimankäytön toimivaltuudet eivät välttämättä ole kovin relevantteja tehtävien hoitamisen edellytyksiä.

Voimakeinojen osalta on siis mielenkiintoista, että nykyinen lainsäädäntömme luo täydennyspoliisihenkilön, poliisihenkilön ja poliisin organisaation välille erityisen oikeussuhteen. Laki velvoittaa poliisihenkilön ohjaamaan täydennyspoliisihenkilön käyttämiä voimakeinoja, sillä täydennyspoliisihenkilöt toimivat poliisihenkilön tälle valtuuttaman keinovalikoiman puitteissa. Vaikka täydennyspoliisihenkilöille järjestetään koulutusta, on silti perusteltua uskoa, että poliisihenkilön ymmärrys voimakeinojen käytön suhteellisuudesta ja vähäisimmän haitan toteutumisesta on täydennyspoliisihenkilöitä laajempaa. Tehtävien suorittamiseen liittyvä ohjaus parantaa täydennyspoliisihenkilönä tai reservipoliisihenkilönä toimivan ihmisen oikeusturvaa ja voi lisätä myös työn turvallisuutta. Lisäksi poliisin organisaatio on velvollinen takaamaan, että täydennyspoliisihenkilöiden työturvallisuudesta pidetään huolta. Työturvallisuuslakia (738/2002) sovelletaan niin työntekijöihin, virkamiehiin kuin muissakin palvelussuhteissa oleviin henkilöihin, joten tämän vastuun kannalta ei ole merkittävää, millaisessa palvelussuhteessa täydennyspoliisihenkilö tehtäviään suorittaisi. Esimerkiksi poliisihenkilön ymmärrys poliisin työn turvallisuudesta ja voimankäytön provosoimattomasta käytöstä on käytännössä merkittävä tekijä täydennyspoliisihenkilöiden työsuoritusten suojaamisessa.

Nykyinen lainsäädäntömme rajaa täydennyspoliisihenkilöille osoitetut tehtävät todella kapea-alaisiksi. Voimme jopa spekuloida, että täydennyspoliisijärjestelmän tehtävät ovat olemassa ainoastaan täydennyspoliisijärjestelmää itseään varten, sillä järjestelmän tehtävät muodostuvat täydennyspoliisihenkilöiden kouluttamisen ympärille. Koska täydennyspoliisihenkilöiden koulutuksissa ja niihin liittyvässä liikenteen ohjauksessa voidaan spekuloida tarvittavan varsin vähän julkisen vallan käyttöä edellyttäviä toimivaltuuksia, ei täydennyspoliisihenkilöiden palvelussuhteen muodosta liene nykyisellään olevan merkittävää tarvetta erikseen säätää. Mikäli täydennyspoliisihenkilöille osoitettuja tehtäviä kuitenkin oltaisiin laajentamassa poliisin toimintaa paremmin tukeviksi, tai reservipoliisista annettu lakiluonnos astuisi voimaan, olisi palvelussuhteen muotoa selvästi tarkennettava siten, ettei järjestelmän käyttö johtaisi vastuusuhteiltaan epäselviin julkisen vallan käytön asetelmiin. Täydennyspoliisihenkilöiden palvelussuhteen muoto ja julkisen vallan käytön mahdollisuudet määrittelee muun muassa kyseisten henkilöiden oikeuksia voimankäyttöön, rikosoikeudellisen vastuun laajuutta sekä ulkopuolisten henkilöiden toiminnan suhdetta täydennyspoliisihenkilöihin esimerkiksi mahdollisten virkavallan vastustamissäännösten kautta.

Vuoden 1999 perustuslakiuudistusta varten laaditussa hallituksen esityksessä 1/1998 nostettiin esille, että merkittävää julkisen vallan käyttöä olisi esimerkiksi se, että henkilö ”itsenäiseen harkintaan perustuen käyttää voimakeinoja tai puuttuu muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Tällaisia valtuuksia ei ehdotetun säännöksen mukaan saisi antaa muille kuin viranomaisille”. Tästä voimme päätellä, että täydennyspoliisihenkilöille ei välttämättä tulisi perustaa virkaa tai luoda virkasuhdetta palveluksen ajaksi, mikäli nämä eivät toimivaltuuksiensa rajoissa käytä julkista valtaa. Myös virkamieslainsäädännön valossa voimme myös ajatella, että virkasuhdetta ei tule luoda, mikäli tehtävien suorittamiseen ei liity julkisen vallan käyttöä.

Täydennyspoliisihenkilöiden toimivaltuuksien käyttöä erityisesti sääntelevä poliisilain 2 luvun 17 §:n 3 momentti toteaa, että sivullisen voimankäyttö perustuu poliisihenkilön ohjaukselle, eikä henkilön itsenäiselle harkinnalle. Lisäksi hätävarjelun ja yleisen kiinniotto-oikeuden käytön ei voida katsoa edellyttävän virkasuhteisuutta. Tällaisissa voimakeinojen käyttötilanteissa täydennyspoliiseilla ei siis olisi edellytyksiä käyttää HE 1/1998 määrittelemää julkista valtaa, eikä näillä perustein olisi velvollisuutta virkasuhteen luomiselle. Koska tutkielmani ei käsittele muita kuin täydennyspoliisihenkilöille sallittuja voimankäytön toimivaltuuksia, en voi vetää johtopäätöksiä siitä, onko täydennyspoliisihenkilöillä muita sellaisia toimivaltuuksia, jotka edellyttäisivät virkasuhteen solmimista. Voimakeinojen toimivaltuuksien rajaukset eivät kuitenkaan poista sitä, etteikö täydennyspoliisihenkilöiden palvelussuhteen muotoa tulisi harkita kokonaisuutena suhteessa täydennyspoliisihenkilön tehtäviin ja toimivaltuuksiin.

Reservipoliisista maaliskuussa 2018 annetussa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että reservipoliisihenkilöiden tehtävät ja toimivaltuudet laajenisivat nykyiseen täydennyspoliisijärjestelmään nähden. Reservipoliisihenkilöiden palvelussuhteen muodoksi esitetään jatkossa määräaikaista virkasuhdetta. Vaikka poliittinen keskustelu täydennyspoliisijärjestelmän kehittämisestä on erotettava niistä oikeudellisista periaatteista joita lainsäädäntömme järjestelmälle osoittaa, on kuitenkin hyvä ottaa huomioon myös se, millaisin keinoin järjestelmää todellisuudessa pyritään soveltamaan käytäntöön. Nykyinen puolustusministeri Jussi Niinistö (sin) on esimerkiksi ottanut kantaa siihen, millaisia tosiasiallisia tavoitteita reservipoliisihenkilöinä toimivien taustoihin pyritään liittämään. Niinistön mukaan reservipoliisin palvelukseen pyrittäisiin saamaan erityisesti sotilaspoliisikoulutuksen saaneita, 35 ikävuotta täyttäneitä reserviläisiä, jotka olisivat suorittaneet kertausharjoituksia. Toisin sanottuna reservipoliisihenkilöiksi ei ensisijaisesti pyrittäisi rekrytoimaan väkeä, jolla ei olisi perustaitoja tehtävissä toimimiseen.¹⁷¹ Tällaiset henkilöt olisivat siis usein jo

¹⁷¹ Helsingin Sanomat, 9.4.2018.

ennen reservipoliisihenkilöiksi ryhtymistä saaneet koulutusta erilaisten voimakeinojen käyttöön ja niiden käytön edellytyksiin.

Edelleen on kuitenkin todettava, että reservi- tai täydennyspoliisihenkilöiksi koulutettavien tausta ei aseta heitä toisiinsa nähden erilaiseen asemaan esimerkiksi sen suhteen, millaiset näiden voimankäytön valtuudet vai voimankäytön vastuut olisivat. Mikäli täydennys henkilöstön oikeudellinen asema vaihtelisi samaan virkaan tai työsuhteeseen asetettujen kesken, olisi tämä yhdenvertaisuuslain (1325/2014) periaatteiden vastaista. Jos reservipoliisit asetetaan määräaikaiseen virkasuhteeseen kuten hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, on muistettava, että virka on tehtävien kokonaisuus eikä viran sisältö vaihtelee sen mukaan, kuka sitä hoitaa. Myöskään yleisen kiinniotto-oikeuden tai hätävarjelun pykälää sovellettaessa ei voitaisi verrata täydennyspoliisihenkilöiden välillä henkilöiden taustan vaikutusta toimenpiteiden mitoittamiseen, sillä jokainen täydennyspoliisihenkilö oltaisiin sidottu samaan tehtäväkokonaisuuteen sekä palvelussuhteeseen. Reservipoliisista annetun lakiluonnoksen mahdollista käytäntöön soveltamista arvioidessa on myös todettava, että lainsäädäntöä ei voi vahvistaa oletuksille järjestelmän käytöstä, vaan lainvalmistelussa tulisi ottaa huomioon kaikki lain mahdollistamat järjestelmän käyttökeinot sekä niiden arvioidut vaikutukset.

Täydennyspoliisijärjestelmän tehtäviä ja toimivaltuuksia tarkastellessa on hyvä huomioda, että voimassa olevan poliisilain kautta poliisin on tietyissä tilanteissa mahdollista käyttää myös avustavia henkilöitä sekä esimerkiksi järjestöjen vapaaehtoisia apuna tehtävissään. Poliisilain 9 luvun 4 §:n mukainen vapaaehtoistoimijoiden käyttö on rajattu sellaisiin avustustehtäviin, joihin ei kuulu merkittävän julkisen vallan käyttöä, mutta pykälä ei erikseen sulje pois julkisen vallan käytön mahdollisuutta. Pykälässä etsintätehtävään käytettävistä vapaaehtoisista päätöksen tekee etsinnän johtava poliisihenkilö, kun taas muissa avustavissa tehtävissä päällystön poliisihenkilö. Toisin sanottuna vapaaehtoisten käytöstä ei tarvita erillistä poliisihallituksen päätöstä taikka vapaaehtoisten ja poliisilaitoksen välistä sopimusta, kuten täydennyspoliisihenkilöiden kohdalla on edellytyksenä. Vapaaehtoistoimijoille ei myöskään ole määritelty palvelussuhteen edellytyksiä. Tällaisissa avustustehtävissä vapaaehtoisille voidaan poliisilain 9 luvun 5 §:n nojalla valtuuttaa sellaisia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden toimenpiteitä, jotka poliisihenkilöllä itsellään on toimivaltansa puitteissa. Tämä periaate soveltuu myös muihin poliisia avustaviin yksityishenkilöihin. Avustavien henkilöiden tehtäväkentän voidaan katsoa olevan laajempi kuin nykyisillä täydennyspoliisihenkilöillä, sillä täydennyspoliisijärjestelmän tehtäväkenttä on hyvin suppea.

Poliisia avustavien henkilöiden kohdalla on kuitenkin äärimmäisen tärkeää panna merkille, että yksityishenkilöiden toimimisvelvollisuus ja avustamistoiminta on ”sidottu yksittäiseen virkatehtävään”¹⁷². Avustamisvelvollisuus ei siis luo poliisille pysyvää tai aina käytettävissä olevaa henkilöstöresurssia, joka taipuisi erilaisten tehtävien suorittamiseen. Avustamisvelvollisuutta ei myöskään voida tarpeettomasti pitkittää, tai avustavia henkilöitä käyttää useiden virkatehtävien hoitamiseen. Tässä suhteessa sivullisten käyttö poliisitoiminnan tukena eroaa merkittävästi täydennyspoliisijärjestelmän kaltaisista henkilöstöjärjestelyistä. Avustavat henkilöt eivät voi olla palvelussuhteessa poliisin organisaatioon, eikä näille muodostu absoluuttista velvollisuutta poliisin tehtävissä avustamiseen. Kokonaisuutena voidaan kuitenkin todeta, että täydennyspoliisihenkilöiden palvelussuhteen muodon sekä julkisen vallan käytön tarkastelua ei voida erottaa toisistaan.

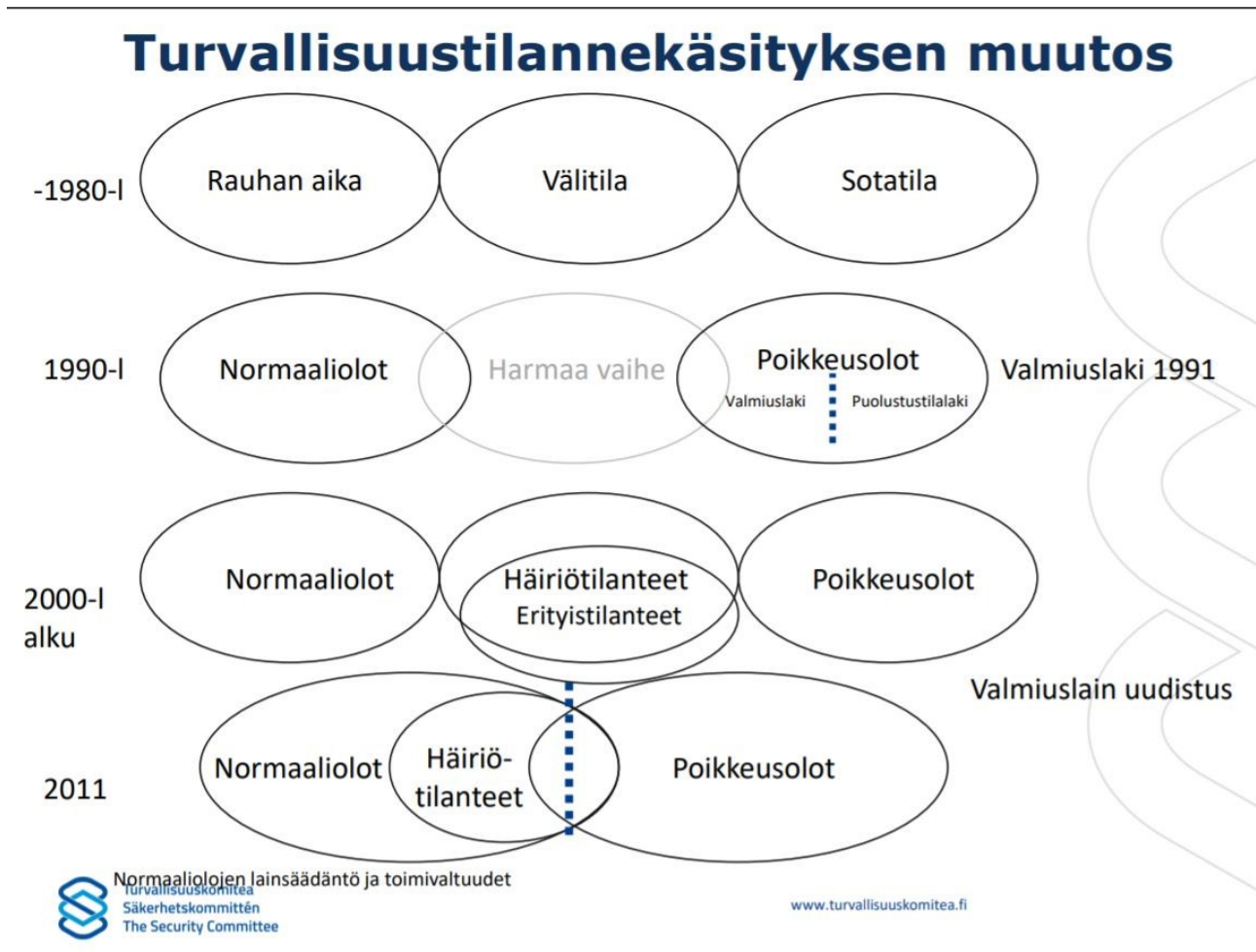
Nähdäkseni täydennyspoliisihenkilöstön kelpoisuusehtojen määrittyminenkin kytkeytyy osittain palvelussuhteen muodon valintaan, sillä virkamieslainsäädäntö asettaa virkasuhteeseen nimitettävälle tiettyjä kelpoisuusehtoja. Nykyisellään uskoisin kuitenkin, että ”*henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan*” sopivan henkilön määritelmään kuuluisi tiettyjä terveydellisiä kriteereitä sekä nuhteeton tausta ainakin rikosrekisterin osalta. Lisäksi voimme ajatella, että sopimuksen pitävyyden kannalta täydennyspoliisihenkilöiden tulisi olla myös täysivaltaisia, ja täten täysi-ikäisiä. On toki myös mahdollista, että täydennyspoliisihenkilöiksi pyrkivien ammatillinen tausta vaikuttaa heidän valintaansa, mutta yleisiä kelpoisuusehtoja määriteltessä on hankala asettaa vastakkain kandidaatteja, joilla on vaikkapa erilaiset koulutustaustat.

Suomen kriisilainsäädäntö perustuu käytännössä jakoon normaalioloista ja poikkeusoloista sekä puolustustilasta. Lainsäädäntö kuitenkin määrittelee erilaisia turvallisuustilanteita hyvin rajallisesti. Käytännössä lainsäädäntömme tunnistaa ainoastaan termin *poikkeusolot* sekä *puolustustila*. Termejä *normaaliolot* ja *erityistilanne* ei lain tasolla tunneta. Valmiuslaissa mainitaan häiriöt, mutta myöskään *häiriötilanteen* termiä ei tunneta. Turvallisuustilanteiden määrittelemättömyys säädösten tasolla luo täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönottoon joustavuutta lisäämällä valtioneuvostolle tulkinnanvaraa *valtion turvallisuuden* ja *poikkeuksellisten olojen* -määritelmien suhteen. Samanaikaisesti oikeusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan määrittely täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönottoa säätelevän normin kohdalla voi olla hankalaa.

Täydennyspoliisijärjestelmästä annetun säädöksen tulkinta on erityisen hankalaa siksi, että turvallisuustilanteiden määrittely kokonaisuudessaan on muuttunut kovin tulkinnanvaraiseksi. Reservipoliisista annetun hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että normaaliolojen

¹⁷² Helminen, Kuusimäki, Ranteskola s 493.

häiriötilanteiden ja poikkeusolojen täyttymistä on turvallisuuden muutosten vuoksi haastavaa arvioida. Esimerkiksi haastavasta tilanteesta annetaan tapahtuma, jonka turvallisuushkan tekijäpiiriä ei kyetä tarkasti hahmottamaan.¹⁷³

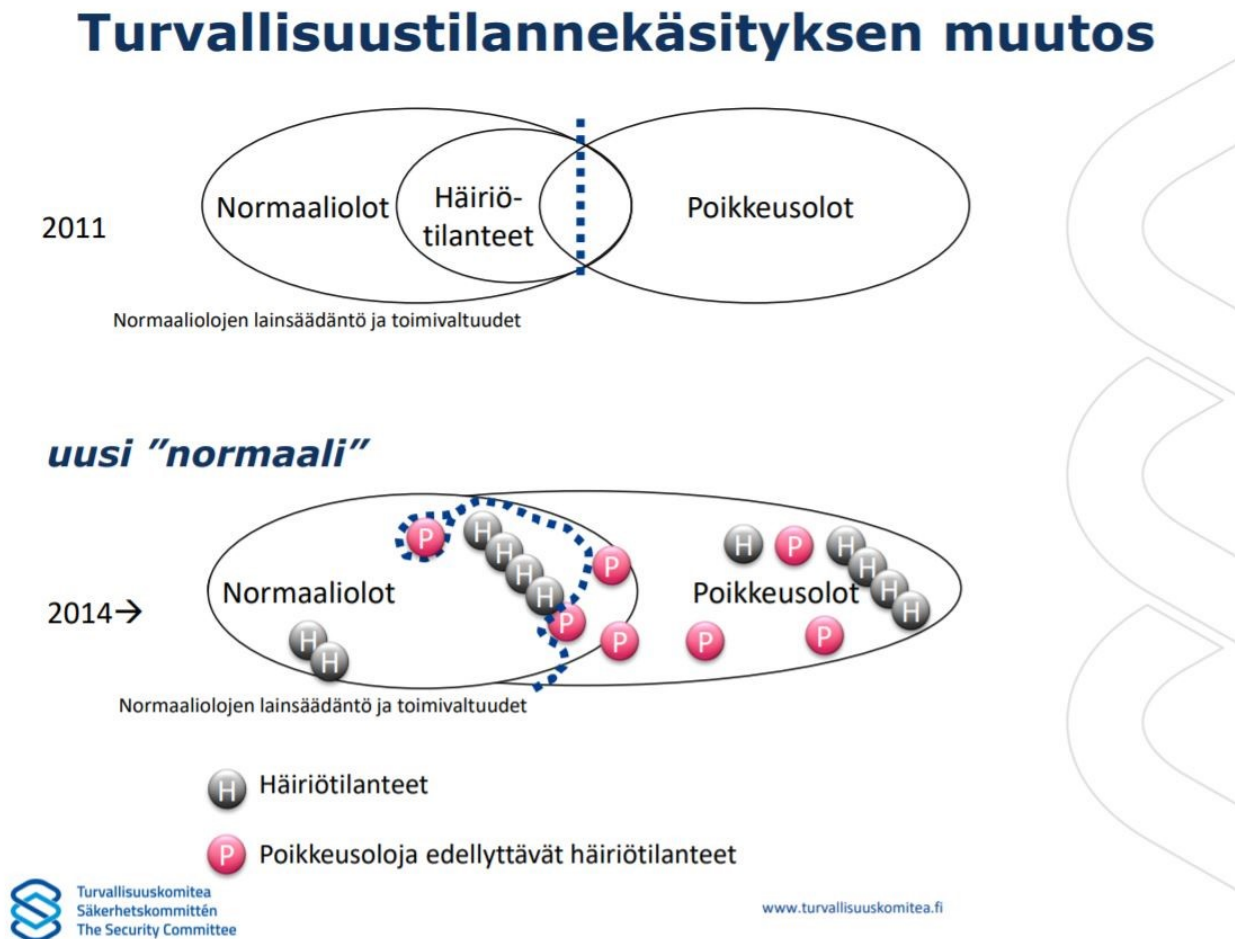


KUVA 1 Turvallisuustilannekäsityksen muutos 1980-2011. (Turvallisuuskomitean sihteeristö)

Turvallisuustilanteiden sääntely lain tasolla on lisäksi hankalaa, koska turvallisuustilanteita kuvaavien termien sisältö ei pysy muuttumattomana. Tästä hyvänä esimerkkinä toimii turvallisuustilannekäsitysten muutokset 1980 -luvulta nykypäivään (kuvat 1 ja 2). Erityisen selvästi turvallisuustilannekäsityksen muutoksen näkee siinä, että vuoden 1991 jälkeen puolustustilalaissa ja valmiuslaissa ei käytännössä ole esitelty uusia turvallisuustilakäsitteitä, mutta hallintotyössä käytettävät turvallisuustilannekäsitykset sen sijaan ovat muuttuneet. On sangen ymmärrettävää, että turvallisuustilanteita ei haluta määritellä lain tasolla liian rajoittavasti. YETTS 2006 jälkeinen kehitys jossa erityistilanne -määritelmistä luovuttiin, osoittaa, että jo valtioneuvoston periaatepäätös -tasolla

¹⁷³ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi reservipoliisista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, luonnos 15.3.2018, s. 16.

tehty turvallisuustilanteiden määrittely voi liiaksi kahlita viranomaisten työtä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden hallitsemiseksi.



KUVA 2 Turvallisuustilannekäsityksen muutos 2014-. (Vesa Valtonen)

Suomeen ei käytännössä ikinä ole asetettu poikkeustilaa, sillä ensimmäinen valmiuslaki tuli voimaan vuonna 1991. Tätä ennen vastaavanlaisen tilan kohdalla käytettiin sotatilan termiä. Tässä valossa voidaan päätellä, että poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöönotto on hyvin harvinaista ja vaatii äärimmäisen vakavan yhteiskunnallisen turvallisuustilanteen muutoksen. Todennäköisempää olisikin, että täydennyspoliisijärjestelmää tai reservipoliisijärjestelmää käytettäisiin normaaliolojen häiriötilanteiden hallintaan.

Vaikka täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönotolle ei voida nykyisen kriisilainsäädännön kautta asettaa selkeitä kriteereitä turvallisuustilanteen vakavuuteen liittyen, voidaan täydennyspoliisijärjestelmän käytön katsoa vaativan jonkinlaiset erityisolosuhteet. Puolustustilalain ja valmiuslain tarkoittamat poikkeusolot sekä puolustustila ovat selkeimmät yhteiskunnalliset

olosuhteet, joissa täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönoton kriteereiden voidaan varmasti katsoa täyttyvän. Poikkeusolojen asettamisessa on kyse toimivaltuuksien laajentamisesta tilanteen hallitsemisen edellyttämälle tasolle, mutta samaan aikaan poikkeusolojen käyttöönottoa määrittelee viranomaisten resurssien tarve. Viranomaisarvioiden varaan jää, milloin yhteiskunnassamme ilmenee esimerkiksi häiriötilanne, jonka hallinta vaatii poliisin henkilöstön täydentämistä. On huomioitava, että täydennyspoliisihenkilöstön käyttö ei ole automaattisesti sidottu turvallisuustilanteiden muutoksiin, vaan täydennyspoliisihenkilöstön käyttöönotosta päättää aina valtioneuvosto.

Täydennyspoliisijärjestelmää on nähdäkseni mahdollista kehittää siten, että se tukee poliisien toimintaa ja lisää kansalaisten turvallisuutta. Se, onko kyseinen järjestelmä kustannustehokas ja tarkoituksenmukaisin vaihtoehto, on toinen kysymys. Uskon, että järjestelmän käyttöönottoa on hidastanut esimerkiksi se, että täydennyspoliisihenkilöiden palvelussuhteen muodosta ei ole suoraa sääntelyä. Nykyisen lainsäädännön mukainen täydennyspoliisijärjestelmä on myös lain määrittämältä tehtävänkuvaukselta niin suppea, että järjestelmää voidaan kutsua nykyisellään jopa tarkoituksettomaksi. Tätä väitettä tukee se, ettei täydennyspoliisihenkilöstöä ole nykymuotoisena otettu kertaakaan käyttöön.